Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse

11 Octobre 2021

Réalisé par Wanda Mastor, agrégée des facultés de droit, professeur de droit public à l'université Toulouse Capitole

Commandé par Gilles Simeoni, président du Conseil exécutif de la Collectivité de Corse (Marché n°2021JUR03)

SOMMAIRE

Avant-propos : Cadre méthodologique du rapport et des annexes
Introduction : Cohérence entre la réforme des institutions et la revendication de l'autonomie

Première partie
L'amélioration de l'existant :
un renforcement démocratique pour des institutions plus efficaces

Chapitre I : Des institutions équilibrées

Section I : Un président et des conseillers exécutifs qui gouvernent
A. Réformer les agences et offices
B. Harmoniser le pouvoir d'ester en justice du président du Conseil exécutif
Section II : Une Assemblée qui délibère
A. Assurer l'équilibre entre l'Assemblée et l'exécutif
B. Renforcer les droits de l'opposition
Section III : Des organes consultatifs qui accompagnent
A. Pour une vision qualitative et non seulement contraignante des avis du Conseil économique, social, environnemental et culturel
B. Une chambre des territoires relais entre les petits territoires et la Collectivité
C. Une *Assemblea di a Ghjuventù* plus efficace

Chapitre II : Des institutions exemplaires

Section I : Du contrôle des politiques publiques à la prévention anticorruption
A. Le problème de la démultiplication de la fonction de contrôle
B. Bâtir un plan anticorruption
Section II : Le lien entre le peuple et les élus
A. Le paradoxe de la démocratie participative
B. Une conférence citoyenne corse (« *Pieve* ») sur le développement durable

Seconde partie
L'évolution souhaitable :
un peuple corse dans une île autonome

Chapitre I : De l'indivisibilité

Section I : L'évolution des discours politiques sur l'indivisibilité de la République
A. La marche de la décentralisation
B. Le « pacte girondin »
Section II : L'évolution du droit aménageant l'indivisibilité
A. En métropole : de l'expérimentation à la différenciation
B. En Outre-mer : Un exemple pour la Corse ?

Chapitre II : De l'insularité

Section I : Consacrer juridiquement l'identité corse
A. La reconnaissance constitutionnelle du peuple corse
B. La protection constitutionnelle de la langue corse
Section II : La voie des îles autonomes
A. Le fondement : les contraintes insulaires
B. La conséquence : l'autonomie législative

Conclusion
Le statut constitutionnel de la Corse, île autonome

Annexes
Récapitulatif des propositions / Compte-rendu des entretiens

Avant-propos

Cadre méthodologique du rapport et des annexes

1°) La légitimité de la commande du rapport

Traditionnellement, les élus se sont toujours entourés d'« experts » pour approfondir tel ou tel sujet dont les contours sont particulièrement techniques. La démarche, au niveau national ou local, a toujours été la même. Les présidents de la République française ont signé des lettres de mission à des présidents désignés d'une commission, un décret précisant ensuite la composition de ladite commission. C'est ainsi que dans l'objectif d'une révision de la Constitution, l'exécutif a pu mettre en place les commissions présidées par Georges Vedel, Pierre Avril (tous deux professeurs de droit constitutionnel), Édouard Balladur, Lionel Jospin ou Simone Veil. À chaque fois, des constitutionnalistes y siègent ; ce fut notamment mon cas pour la commission sur la déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin. Le Parlement n'est jamais intervenu en amont. Il a débattu, en aval, sur les propositions formulées dans des rapports.

Au niveau de la Corse, la démarche est la même. Aussi l'ancien président du Conseil exécutif, Paul Giacobbi, avait-il sollicité Guy Carcassonne pour produire un rapport sur l'évolution des institutions. Le constitutionnaliste s'était alors entouré de trois collègues, dont moi. Nous avons présenté nos conclusions lors d'une conférence de presse le 31 mai 2013, puis avons été auditionnés par l'Assemblée de Corse. C'est seulement *une fois le rapport remis et l'audition tenue* que Pierre Chaubon, alors président de la Commission des compétences législatives et réglementaires, a porté au débat son contenu. Les principales propositions dudit rapport ont ensuite été intégrées dans un texte adopté par l'Assemblée de Corse le 27 septembre 2013 à 46 voix sur 51. En décembre 2017, l'ancien président de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni, m'a commandé un rapport qui portait exclusivement sur l'insertion de la Corse dans la Constitution. Une fois ce rapport remis en janvier 2018, j'ai été auditionnée par l'Assemblée de Corse qui a ensuite débattu de mes propositions. Elle n'a d'ailleurs pas suivi la rédaction de l'article que je proposais, ni sa place dans la Constitution, preuve que l'expert n'est qu'au service des élus qui, ensuite, décident souverainement.

2°) L'objectif poursuivi par le rapport : proposer des améliorations et réformes sans décider à la place des élus

Sollicitée par Gilles Simeoni en tant que président du Conseil exécutif dans le cadre d'un marché public, je n'entends, à aucun moment, me substituer aux organes décisionnels. Seuls décident *in fine* les représentants désignés par le peuple par la voie du suffrage universel.

Le rapport doit, par voie de conséquence, être perçu comme un état des lieux dressé par une spécialiste de droit constitutionnel, qui, insulaire par ailleurs, a une connaissance concrète des identités qu'elle décrit. Et qui, partant des aspects qui peuvent être améliorés en droit, nourrie par la vingtaine des entretiens menés, formule des propositions. Cette « boîte à outils » doit permettre ensuite aux élus, à l'issue du débat démocratique, de choisir la réforme qui recueillera la majorité des opinions.

Les expériences des rapports passés, remis à Paul Giacobbi en compagnie de trois autres constitutionnalistes[1] puis à Jean-Guy Talamoni[2], m'ont appris qu'établir une proposition ferme n'était pas satisfaisant. Par exemple, le débat autour de la rédaction de l'article 74 que j'avais proposée sur l'autonomie de la Corse s'est cristallisé, rigidifié, autour de la place de l'article dans la Constitution. L'environnement de l'article 72 signifiait faire demeurer la Corse au sein des collectivités classiques de droit commun ; celui de l'article 74 lui permettait de glisser vers un statut proche de celui, notamment, de la Polynésie française ; celui d'un titre spécifique dédié à la Corse signifiait la possible voie de l'indépendance. J'avais tranché en faveur de la position que j'ai qualifiée de « médiane » mais il ne m'appartient pas en réalité de « trancher » puisque je ne suis pas dépositaire du mandat souverain des électeurs. Je fais donc ici des propositions, numérotées et résumées en annexe du rapport dans un tableau synoptique. Charge ensuite aux élus d'en débattre, d'y faire leur choix, pour les utiliser ensuite dans les diverses négociations.

3°) Le public visé par le rapport : l'ensemble de la communauté

Même si le rapport a été commandé, dans le cadre d'un marché public, par le président du Conseil exécutif Gilles Simeoni, il a vocation à être lu par l'ensemble des élus et au-delà. On sait que les Corses ont une appétence particulière pour la politique, la chose publique, et une fine culture

[1] Rapport dit « Rapport Carcassonne », rédigé avec trois autres professeurs de droit constitutionnel : Julie Benetti, David Capitant et moi-même.
[2] « Pour un statut constitutionnel de la Corse », rapport remis en janvier 2018 à Jean-Guy Talamoni et portant exclusivement sur l'insertion de la Corse autonome dans la Constitution.

constitutionnelle. J'ai écrit aussi pour eux, et pour tous ceux qui, au-delà de la Corse, s'intéressent au droit constitutionnel et à la question des territoires. La pédagogie ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de la technicité et du haut degré d'expertise. Je n'ai pas hésité à reprendre des grandes définitions connues de nos élus dont la compétence constitutionnelle est élevée. Elles apparaissent dans le cœur du rapport dans des encadrés. On ne peut pas prétendre à une volonté d'aider le Conseil exécutif à faire mieux « respirer la démocratie » si celui qui doit en être tout à la fois le fondement et le destinataire, le *demos*, ne peut comprendre ce qui est proposé pour lui. Surtout quand la campagne électorale qui a mené à une victoire à la majorité absolue s'est faite autour, comme le nom du groupe majoritaire le rappelle aujourd'hui à l'Assemblée, du slogan « *Fà populu inseme* ». C'est aussi dans cette philosophie qu'au milieu des entretiens, j'ai pu apporter des éclairages entre crochets quand des éléments étaient techniques.

Par ailleurs, le présent rapport n'est que l'une des étapes d'une mission qui va s'étaler sur une année. En annexe ne figurent que les entretiens des acteurs directs, présents et passés, de l'évolution du statut de la Corse. Mais par la suite de nouveaux seront menés avec des représentants de la société civile : syndicats, représentants des associations de défense de l'environnement, culturelles, cultuelles, sportives, universitaires, pour ne citer qu'eux. Qu'ils en soient ici assurés.

3°) Précision sur les annexes du rapport

En annexe figurent deux types de documents : premièrement, le tableau synoptique récapitulatif de mes propositions ; secondement, les comptes rendus des entretiens. Ces derniers m'ont pris un temps considérable mais ont nourri directement la grande majorité de mes réflexions ci-après développées, d'où le fait qu'ils soient intégrés dans le même corpus.

Une première précision s'impose : comment fut opérée la sélection des personnes interrogées ? La réponse découle d'une première contrainte temporelle, les termes du marché m'obligeant à rendre un rapport de première étape au 11 octobre. Il a donc été matériellement impossible de mener toutes les consultations pertinentes. Ont été privilégiés, pour ce premier temps, les acteurs passés et présents de la Collectivité ayant des fonctions spécifiques (anciens présidents de l'exécutif, de l'Assemblée, présidents de groupes, organes consultatifs), mais aussi de ceux qui ont participé à l'évolution statutaire de la Corse, comme les actuels députés et le sénateur, des anciens ministres. De même, notamment pour alimenter mes réflexions sur l'autonomie inspirées des modèles étrangers, ai-je sollicité certains présidents de régions des îles autonomes de l'Europe du sud.

Ma mission s'étalant sur une année, je mènerai ensuite des entretiens avec, outre les membres de la société civile cités ci-dessus, les partis et courants politiques non représentés à l'Assemblée, qu'ils se soient présentés ou non aux dernières élections territoriales.

La méthodologie desdits entretiens fut la suivante : j'ai opéré un premier contact, par appel téléphonique, courriel ou courrier postal. À chaque fois, je proposais la réalisation d'un entretien en présence, lorsque j'étais en Corse, en visioconférence, appel téléphonique ou échange par écrit.

La quasi-unanimité des personnes sollicitées ont répondu à mon invitation ; et parmi elles, une seule a indiqué qu'elle ne souhaitait pas apparaître dans les annexes, et m'a néanmoins accordé un entretien téléphonique. Certaines, faute de temps ou pour des raisons de santé, n'ont pas pu faire l'entretien avec moi ou répondre par écrit dans les temps. Je reviendrai vers elles au cours de ma mission.

Je n'ai jamais enregistré les entretiens et les ai tous retranscrits moi-même, sauf cas des rares échanges épistolaires. J'ai mené les échanges avec les Italiens et les Espagnols en langue étrangère, mais leurs réponses m'étant parvenues très tardivement, j'ai sollicité deux collègues pour la traduction du résultat final. Tous les entretiens figurant en annexe ont par ailleurs été validés par les personnes interrogées. Je tiens à leur exprimer mes plus chaleureux remerciements ; ces annexes n'ont rien de cosmétique ou de stratégique. Tous les échanges furent très constructifs, et ont participé à la formulation de mes propositions. Je les cite d'ailleurs régulièrement tout au long de ce rapport. J'y ai pris un vif intérêt intellectuel et humain. Ces entretiens seront, pour la connaissance en général, de précieux témoignages dans lesquels chacun pourra trouver utilité et matière à réflexion.

Introduction

Cohérence entre la réforme des institutions et la revendication de l'autonomie

« Mais cette collectivité sera d'abord ce que les Corses choisiront d'en faire ».

La phrase est prononcée le 7 avril 2017 par le président de la République, Emmanuel Macron, à Furiani[3]. Soit quelques mois avant les élections territoriales de 2017, suivies de celles de 2021. Dans les deux cas, les Corses ont choisi ce qu'ils voulaient « faire » de leur collectivité, pour reprendre les termes clairs et sans ambiguïté d'Emmanuel Macron. La phrase n'est par ailleurs pas sortie d'un quelconque contexte et le discours en question est disponible sur le site internet de l'Élysée.

Commençons par les dernières élections départementales et régionales des 20 et 27 juin 2021. Au niveau national, le taux d'abstention fut un séisme. Le record des élections européennes est détrôné par un scrutin qui, cette fois, est relatif aux territoires dans lesquels les citoyens sont censés être un peu plus ancrés qu'à Bruxelles. À chaque nouveau record d'abstention, l'analyse est faite non du mal mais de son traitement. Au lendemain des presque 70% d'abstention, les propositions de réformes techniques courent au chevet de l'impuissance politique, pour soigner un malade non ausculté : simplification des procurations, vote obligatoire, vote électronique, allongement de la durée du scrutin, comptabilisation des votes blancs. Les causes de l'abstention sont multifactorielles, mais la classe politique jette un mouchoir sur celle qu'elle feint de ne pas voir : le désenchantement. Pourtant, ces élections pour lesquelles moins de 30% de Français se sont déplacés étaient celles de leur quotidien.

Dans ce paysage très sombre -il ne faut jamais sous-estimer la gravité d'un tel taux d'abstention au sein d'une démocratie dont le *demos* n'affirme plus son existence-, quelques lumières ont percé. Parmi elle, le taux de participation en Corse. En 2017, il était de 52,59 % au second tour, la liste de l'union nationaliste *Pè a Corsica* ayant alors recueilli 56,49 % des suffrages. Le

[3] https://en-marche.fr/articles/discours/meeting-macron-furiani-discours

décalage entre le taux de participation insulaire et national est encore plus frappant en 2021 : le taux de la première fut de 57,08 % au premier tour, de 58,91 % au second. L'engouement des Corses pour la politique n'est pas nouveau et a déjà alimenté maints écrits et fantasmes. Mais il ne pourra pas rester cantonné au monde des statistiques ou de celui d'une rhétorique partisane. Il doit, cette fois, être entendu comme un argument, non seulement politique, mais aussi juridique. Les urnes ne sauraient revêtir plus de force à Paris qu'en province. Ceci reviendrait à nier les grands principes de la République, à commencer par celui de son indivisibilité que l'on brandit justement régulièrement contre les revendications insulaires nationalistes. Or ces dernières ont rassemblé près de 68 % de l'électorat au second tour : 40,64% -soit la majorité absolue- pour la liste autonomiste menée par le président sortant Gilles Simeoni (*Fà populu inseme*), les deux autres listes nationalistes, autonomiste (*Avanzemu*) et indépendantiste (*Core in Fronte*), ayant recueilli à elles deux 27,33% des suffrages.

Élue à l'unanimité à la tête des Régions de France le 9 juillet 2021, Carole Delga a tout de suite évoqué le combat qu'elle entendait mener pour une meilleure décentralisation. Lors de la conférence de presse qu'elle a donnée aux côtés du président délégué Renaud Muselier, elle a annoncé la préparation d'un livre blanc destiné aux candidats à l'élection présidentielle. Parmi les propositions figurera celle d'une autonomie progressive de la Corse[4]. Celle-ci n'est plus le combat d'une minorité agissante, voire violente ; elle est devenue celui d'une majorité votante en 2017, ce qui aurait déjà pu suffire à entraîner des conséquences normatives effectives.

La révision constitutionnelle permettant l'insertion de la Corse dans la Constitution n'a pas eu lieu ; le pacte girondin promis par le président Emmanuel Macron ne s'est pas concrétisé. L'argument démocratique se renouvelle en 2021, avec plus de force encore. Près de 68% des Corses ont voté soit pour l'autonomie, soit pour l'indépendance de la Corse. Quand on y ajoute le taux d'abstention au niveau national, l'argument de la légitimité, incontestable depuis déjà 2017, se renforce d'autant plus.

La nouvelle présidente des Régions de France, femme de gauche, et son président délégué, homme de droite, portent à l'unisson le projet d'autonomie du président de la Collectivité de Corse. Nous avons déjà prouvé, notamment dans notre rapport remis au président Jean-Guy Talamoni en 2018, que tant notre propre constitution que les exemples étrangers n'empêchaient pas qu'un territoire, surtout insulaire, puisse jouir de l'autonomie législative[5]. À

[4] Conférence de presse du 9 juillet 2021, https://www.youtube.com/watch?v=--Iv1kCnOzA&t=560s

[5] Outre le rapport cité, voir aussi « La Corse sous la Vème République. Soixante ans d'évolution statutaire », in P. Blacher, *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-*

l'argument politique et juridique de niveau constitutionnel s'oppose en réalité celui qui devrait être, dans un État de droit, le plus faible mais qui demeure, en réalité, le plus redoutable : l'argument -plus exactement, le poids- de la tradition. Cela ressort très clairement des entretiens menés avec ceux qui côtoient les parlementaires (les députés Jean-Félix Acquaviva et Paul-André Colombani et le sénateur Paul-Toussaint Parigi, voir annexes II).

Quelle que soit l'analyse qui peut être faite des résultats des élections, elle ne saurait faire perdre de vue la force de l'argument premier au sein d'une démocratie représentative : celui de la légitimité démocratique. Les résultats des élections de 2017, tant au niveau national que local, ont offert aux discours réclamant plus de pouvoirs pour la Collectivité de Corse l'assise politique qui autrefois faisait défaut. Combinée aux multiples discours d'un président s'appuyant sur un « pacte girondin » et appelant à « un changement de paradigme complet »[6], la voie de la négociation avec le pouvoir central, notamment en vue d'une révision constitutionnelle, semblait promise à des concrétisations. La suite est enchaînement d'échecs politiques, d'insatisfactions ontologiques et de crises républicaine et sanitaire. Les résultats des élections des 20 et 27 juin 2021, non seulement relancent le débat sur les pouvoirs de la Collectivité de Corse, mais leur offrent une légitimité démocratique plus forte encore. Il est impossible, pour le pouvoir central, de rester sourd aux appels de l'écrasante majorité de citoyens de l'un des territoires de la République. L'impuissance juridique maintenue après les élections de 2017 ne saurait perdurer sous peine de mépris des suffrages. Elle ne serait par ailleurs qu'une étape supplémentaire d'un processus engagé il y a longtemps.

En effet, la France étant un État unitaire, ni fédéral ni même régional, elle a été obligée, face aux réalités de l'exercice du pouvoir, de le décongestionner. Inutile de revenir ici sur l'historique de la déconcentration puis de la décentralisation, du haussement de cette dernière au rang constitutionnel en 2003, des réformes profondes de l'Outre-mer qui ont prouvé que l'indivisibilité n'était pas aveugle aux différences territoriales. Un élément historique est certain, dont l'ombre continue de planer sur les débats actuels relatifs au projet de loi « 4 D »[7] qui, au moment où nous écrivons, a déjà changé de nom (« 3DS »). Décidemment, la différenciation, que ce soit par la voie d'une révision constitutionnelle ou de l'adoption d'une loi, a du mal à s'imposer dans notre

---

2018), LGDJ, 2018, pp. 49-65, et notre article à paraître dans la revue *Commentaires*, « La Corse dans la République. Retour sur une force politique sans pouvoir juridique ».

[6] Discours du Président de la République devant le parlement réuni en Congrès du 3 novembre 2017, http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/

[7] *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* déposé au Sénat le 12 mai 2021.

paysage juridique qui continue de confondre indivisibilité et uniformité. Le récit de la Vème République peut aussi, et surtout se faire à travers le prisme jacobin. D'un État centralisé et centralisateur, la République française a pourtant glissé, acte par acte, vers une organisation décentralisée, se rendant compte, pour reprendre les mots de Jacques Chirac alors en campagne, que « la centralisation est devenue aujourd'hui un handicap pour la France »[8]. Mais fondamentalement, son visage ne change pas et « le récit territorial jacobin puis républicain nie et combat la diversité territoriale »[9]. Comme le souligne le vice-président de la région de Sicile, Gaetano Armao, « l'autonomie régionale représente la reconnaissance du polycentrisme et de la richesse d'un pays que la concentration et l'uniformisation mortifient » (voir annexes II). La récente censure de l'enseignement immersif des langues régionales, au terme d'une histoire proprement illisible (la même majorité qui vote la loi et saisit le Conseil constitutionnel, ce dernier qui censure deux dispositions qui n'étaient pas contestées dans le recours, le commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* qui dit l'inverse de la décision avant d'être modifié) en est un douloureux exemple[10].

Concernant plus précisément la Corse, cette vision jacobine impose un carcan qui, non seulement ne respecte pas la volonté des urnes, mais est en contradiction avec l'évolution législative. À un statut spécifique ne correspondent pas des pouvoirs spécifiques. Les diverses lois sur la Corse lui ont offert une architecture unique, avec une aura politique indéniable comme en témoigne le fort taux de participation aux dernières élections régionales. Mais cette puissance politique s'accompagne d'une grande impuissance juridique. À l'instar de toutes les collectivités territoriales métropolitaines, la Corse ne possède pas de pouvoir réglementaire autonome. Pourtant, tant notre Constitution que l'expérience du droit comparé, alliés au fait insulaire, apportent la preuve que lui offrir ce pouvoir est non seulement possible, mais en cohérence avec son statut particulier. Pouvoir règlementaire qui doit se prolonger dans un pouvoir législatif. C'est ce que ce rapport proposera dans sa seconde partie : l'autonomie est possible constitutionnellement, et souhaitée démocratiquement (seconde partie).

---

[8] Discours de Rouen du 10 avril 2002.

[9] R. Pasquier, « Différenciation et décentralisation », in N. Kada (sous la direction de), *Les tabous de la décentralisation*, Éditions Berger Levrault, collection Au fil du débat, 2015, p. 173.

[10] Conseil constitutionnel, décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, *Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion.* Nous renvoyons à notre contribution extérieure en défense de la loi Molac, dite « porte étroite », qui est disponible sur le site internet du Conseil constitutionnel. Voir également P. Martel, W. Mastor et P. Ottavi, « Les trois stigmates des langues régionales », *L'Express*, version numérique du 11 juin 2021, https://www.lexpress.fr/actualite/idees-et-debats/les-trois-stigmates-des-langues-regionales_2152532.html

Elle est d'autant plus possible que l'architecture actuelle de la Collectivité, et son fonctionnement, l'y ont préparée. On dit et lit souvent que la Corse ne peut pas être autonome tant qu'elle n'a pas les moyens de l'être. Certaines personnes interrogées s'appuient sur cet argument (voir annexes II). C'est à la fois juste et inexact. Juste car certaines choses pourraient être améliorées. C'est l'un des objectifs de la mission qui se concrétise, dans un premier temps, par la remise du présent rapport. Il est possible d'améliorer l'existant : un renforcement démocratique des institutions de la Collectivité pourrait les rendre plus efficaces. Inexact car le statut de la Corse ne marque pas uniquement sa spécificité au sein des collectivités françaises. Il la prépare également à l'autonomie. Les conditions pour former une région autonome sont en effet réunies : existence d'un président de l'exécutif, de « ministres » que sont en réalité les conseillers exécutifs ; assemblée délibérante devant laquelle le premier est responsable. Présence aussi d'organes consultatifs dont l'efficacité pourrait être renforcée, et du peuple intervenant, conformément d'ailleurs à une tradition historique et culturelle insulaire (première partie).

En résumé, les deux volets de cette mission (amélioration de l'existant / revendication de l'autonomie) ne sont pas détachables. Ils sont complémentaires et se nourrissent l'un l'autre. L'existant, à savoir le fonctionnement actuel de la Collectivité, permet d'emprunter le chemin de l'autonomie ; inversement, pour mieux revendiquer cette dernière, certaines améliorations peuvent être proposées au sein de la première.

Première partie

L'amélioration de l'existant : un renforcement démocratique pour des institutions plus efficaces

Prémisses : La possibilité d'un autre « type » de démocratie en Corse

Que signifie « une meilleure respiration démocratique » ? Ce sont les termes du marché encadrant la présente mission, voulus par le président du Conseil exécutif Gilles Simeoni. Le peuple, au sein de toute entité politique, agit essentiellement de deux manières. Soit par l'intermédiaire de ses représentants, soit directement par le biais de plusieurs techniques : référendum, droit de pétition, conférences citoyennes. Dans le premier cas, on est en présence d'un régime représentatif ; dans le second, d'une démocratie semi-directe. La France a des difficultés à faire coïncider régime représentatif et techniques de démocratie directe. Il est important de rappeler au préalable pourquoi, avant de faire des propositions concrètes pour la Corse en lien avec cette problématique.

Le régime représentatif (ou démocratie représentative) désigne un système de gouvernement dans lequel le peuple exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire d'élus. L'exercice du pouvoir y est médiatisé et différé. Le peuple ne se donne à lui-même ses lois que de façon indirecte, par l'intermédiaire de représentants. Dans la démocratie représentative, le pouvoir législatif ordinaire est exercé par des assemblées. Ce mode d'exercice du pouvoir législatif est parfois tempéré par les techniques de la démocratie référendaire, dite aussi démocratie semi-directe. Le peuple y exerce alors lui-même le pouvoir législatif, de façon occasionnelle, par l'intermédiaire des procédés spécifiques du référendum au sens large.

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre six types de référendums :

- ✓ Le référendum législatif (article 11) ;
- ✓ Le référendum constituant (article 89) ;
- ✓ Le référendum de consultation des populations (article 53 alinéa 3) ;
- ✓ Le référendum d'initiative parlementaire avec appui populaire (article 11 alinéa 3) ;
- ✓ Le référendum local consultatif (droit de pétition - article 72-1 alinéa1) ;
- ✓ Le référendum local décisoire (article 72-1 alinéa 2).

Lorsque le présent rapport entend améliorer l'existant en faisant mieux « respirer » démocratiquement les institutions, il entend le faire par l'intermédiaire des deux acteurs de la démocratie : les représentants siégeant à l'Assemblée et le peuple s'exprimant directement. Pour le dire en d'autres termes, il s'agit de se pencher sur la respiration démocratique « en interne » et « en externe ». Avec une première précision qui s'impose : au niveau national, l'articulation entre les deux est délicate. Elle l'est pour des raisons historiques mais aussi géographiques.

Dans la mesure où elle postule que la nation souveraine ne peut s'exprimer que par la voix de ses représentants, la théorie de la souveraineté nationale française a longtemps exclu toute possibilité pour le régime républicain français d'être autre chose qu'un régime représentatif. Les choses ont évolué après la seconde guerre mondiale, mais pas tant que cela : les innovations (insertions de tous les référendums cités plus haut notamment) ont une portée plus théorique que pratique. À titre principal, le peuple français exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire des assemblées et de ses représentants. Jean-Jacques Rousseau lui-même reconnaissait les limites de la souveraineté populaire et du régime qu'il engendrait, celui de la démocratie directe. Mais cette articulation peut néanmoins fonctionner dans des territoires de petite taille. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le même Jean-Jacques Rousseau avait rédigé des constitutions pour la Pologne et la Corse.

La respiration démocratique peut donc se faire à deux niveaux : celui de la Collectivité, en améliorant les équilibres au sein de la représentation ; celui du peuple, en renforçant sa participation aux instances. Mais ce même peuple attend avant tout de ses représentants qu'ils soient exemplaires. Même si l'exemplarité n'est pas aisée à définir, ni dans son sens commun ni en droit, des améliorations peuvent être faites. Les propositions qui suivent sont faites sur le fondement de l'équilibre d'une part (chapitre I), de l'exemplarité d'autre part (chapitre II). Car le mandat qui est donné aux représentants induit ces deux choses essentielles. Le suffrage universel, qui offre une majorité (sous la présente mandature, une majorité même absolue), ne saurait oublier les

équilibres nécessaires, les droits de l'opposition et l'utilité des organes consultatifs. C'est en respectant l'éthique et la transparence que ledit mandat doit être utilisé, sous le contrôle de regards internes et externes.

Chapitre I

Des institutions équilibrées

- *Un équilibre entre organe délibérant et organe exécutif spécifique à la Collectivité de Corse*

Sur la question de l'équilibre entre l'organe délibérant et l'organe exécutant, les choses se passent différemment en droit des collectivités territoriales de droit commun et au sein de la Collectivité de Corse.

Le principe général commun est le suivant : c'est l'Assemblée qui jouit de la compétence de principe pour administrer la Collectivité, l'exécutif ne jouissant que d'une compétence d'attribution. « L'équilibre organique se réalise par la primauté de l'assemblée directement élue »[11], cette dernière bénéficiant de la « compétence première et supérieure »[12] tandis que l'exécutif a « une compétence seconde et subordonnée »[13]. Le principe n'est pas *renversé* en Corse mais sensiblement *aménagé*.

La thèse de Serena Talamoni permet de « vivre » cette évolution au sein de l'Assemblée de Corse entre 2010 et 2015, et à travers les acteurs qui ont fait la chair de toutes les dispositions juridiques ici citées et analysées[14]. Contrairement à ce qui se passe pour les collectivités territoriales de droit commun, la puissance de l'exécutif, collégial par ailleurs, est de droit et de fait. De fait car sans parler de la personnalité du président (argument factuel, subjectif, donc secondaire mais qui revient souvent dans les entretiens), ce sont trois anciennes collectivités qui ont fusionné depuis la loi du 7 août 2015 (article 30). De droit car le Conseil exécutif de la Collectivité de Corse bénéficie de compétences élargies (article L. 4422-24 du Code général des collectivités territoriales (ci-après, le CGCT) qui sont sans équivalent pour l'exécutif des collectivités de droit commun. C'est notamment en raison de cette spécificité qu'a été instituée, en contrepartie de cette importance organique (un exécutif

[11] B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 6ème édition, 2021, p. 42.
[12] *Ibid.*, p. 320.
[13] *Ibid.*, p. 321.
[14] S. Talamoni, *L'imaginaire politique en action : le cas des débats à l'Assemblée de Corse (2010 à 2015)*, dactylographiée, soutenue à l'université de Corse le 18 décembre 2020.

collégial) et matérielle (des compétences élargies), une motion de défiance constructive, unique en métropole et même en France (voir *infra*).

La Collectivité de Corse est donc, depuis le 1er janvier 2018, une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse (qui avait été instituée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991) et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

Article L. 4422-1 du CGCT : *Les organes de la collectivité territoriale de Corse comprennent l'Assemblée de Corse et son président, le conseil exécutif de Corse et son président assistés du conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse.*

L'organigramme de la Collectivité de Corse découle des différentes étapes de son statut. Certains éléments sont communs à toutes les collectivités de la métropole, d'autres sont spécifiques et font d'elle un modèle unique au sein de la République française. Elle comprend un organe exécutif qui se réunit chaque semaine pour diriger l'action de la Collectivité de Corse, préparer les rapports et exécuter les décisions avec le concours des services administratifs ; un organe délibérant, l'Assemblée de Corse, qui siège chaque mois pour débattre (ce qui implique des modifications éventuelles) et voter les rapports qui lui sont soumis. L'équilibre est renforcé par le fait que l'Assemblée ne se contente pas de voter les rapports ; elle exerce aussi une fonction de contrôle du Conseil exécutif de Corse.

Article L. 4422-15 du CGCT : *L'assemblée règle par ses délibérations les affaires de la Corse. Elle contrôle le conseil exécutif.*

Cette fonction de contrôle est primordiale afin que l'équilibre des fonctions soit assuré au sein de la Collectivité. Il est l'un des éléments du rouage que l'on qualifie, en droit américain, de *Checks and Balances*. Les pouvoirs ne sont pas isolés car chacun dispose d'un pouvoir de contrôle sur l'autre et lui fait équilibre.

Il ressort des entretiens menés que certaines personnes interrogées estiment que ledit équilibre n'existe pas en réalité, le président du Conseil exécutif bénéficiant d'un pouvoir hégémonique non de fait, mais de droit. L'ancien président du Conseil exécutif Ange Santini affirme ainsi sans détour que « le patron de la Collectivité est le président du Conseil exécutif, pas celui ou celle de l'Assemblée » (voir annexes II). D'autres sont favorables à ce que le président de l'Assemblée agisse comme un contre-pouvoir face au président du Conseil exécutif, en convoquant la notion de bicéphalisme. Pour que les

institutions fonctionnent, il faut impérativement que chaque organe exerce à plein ses fonctions : le Conseil exécutif gouverne (section I), l'Assemblée délibère (le terme renvoyant à l'action de délibérer et à l'acte juridique adopté) (section II), le tout avec l'accompagnement, non cosmétique mais efficace, des organes consultatifs, dont certains ont un statut législatif, d'autres règlementaire (section III). Les propositions de réforme concernent essentiellement, non seulement les organes en particulier, mais surtout l'articulation des pouvoirs entre eux.

Section I
Un président et des conseillers exécutifs qui gouvernent

Il ressort clairement de la loi que le président du Conseil exécutif est à la Corse ce que le président de la République est à la France : celui qui dirige l'action de la Collectivité, « notamment » (ce qui signifie donc non exclusivement) « dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle et de l'aménagement de l'espace » (Article L. 4422-24 du CGCT).

L'exécutif comporte onze membres : un président et dix conseillers exécutifs. Tous sont une émanation du suffrage universel, même s'il pourrait être envisagé, notamment dans la perspective de l'autonomie, que le président soit directement élu par les citoyens. C'est l'avis de Camille de Rocca Serra, ancien président de l'Assemblée de Corse, et Ange Santini (voir annexes II). Il y aurait alors deux scrutins, à quelques jours d'intervalle pour respecter une certaine cohérence démocratique : l'élection des conseillers territoriaux, qui continueraient d'élire les conseillers exécutifs dans les mêmes conditions que prévues actuellement par la loi telle que complétée par le règlement de l'Assemblée de Corse. Puis, ou au préalable, l'élection du président de l'exécutif, qui serait alors qualifié de « président de la Collectivité de Corse ». Une telle réforme paraît prématurée au vu de l'évolution statutaire de la Corse. Mais une révision constitutionnelle qui offrirait à la Corse l'autonomie législative pourrait être accompagnée de cette réforme.

Offrir plus de droits à l'opposition ou plus d'effectivité aux organes consultatifs, comme envisagé plus loin, ne veut absolument pas dire amoindrir le pouvoir du président du Conseil exécutif. Celui-ci doit continuer d'exercer pleinement ses prérogatives, ce d'autant plus qu'elles sont, non seulement encadrées, mais corsetées, par certaines règles, dont le contrôle de légalité.

Deux éléments doivent particulièrement attirer attention et vigilance : l'articulation entre le Conseil exécutif et les agences et offices d'une part (A),

le pouvoir d'ester en justice du président du Conseil exécutif d'une part (B). Le tout, comme précisé dans l'introduction du présent rapport, pour améliorer le fonctionnement de la Collectivité et lui donner les moyens d'agir efficacement.

A. Réformer les agences et offices

Parmi les prérogatives du président du Conseil exécutif figure celle de pouvoir déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses attributions aux conseillers exécutifs. Ceux-ci sont au nombre de dix. Selon la loi, ces conseillers exécutifs « assistent » le président :

> Article L. 4422-19 du CGCT :
> *Le conseil exécutif est composé d'un président assisté de dix conseillers exécutifs* (…)

Ils peuvent être ainsi perçus comme des collaborateurs, dont les attributions précises ne sont pas définies par le Code général des collectivités territoriales. Ils partagent, avec le président, la mission générale dévolue par la loi au conseil exécutif : « Le conseil exécutif de Corse dirige l'action de la collectivité territoriale de Corse » (article L 4422-24 du CGCT).

Chaque conseiller exécutif dirige une agence et/ou un office, créés pour la plupart (mais pas tous) dans le cadre du statut particulier de la Corse de 1991. Ces agences et offices sont régulièrement la cible de critiques, institutionnelles (de la part notamment de la Chambre régionale des comptes) ou plus diffuses (de la part de l'opinion publique qui ne saisit pas leur rôle de manière générale ni l'articulation entre eux en particulier). Il ressort des entretiens une critique ou des réserves importantes, la quasi-unanimité des personnes interrogées sur ce point précis réclamant une fusion. C'est notamment le cas du président du groupe *Avanzemu* à l'Assemblée, Jean-Christophe Angelini qui, sous la précédente mandature, en présidait deux (l'agence de développement économique de la Corse -ADEC- et l'office foncier de Corse -OFC-). Dans le même sens, l'ancien président du conseil général de la Corse-du-Sud et ancien président de l'Assemblée de Corse, José Rossi, appelle à cette réforme en convoquant l'expression de « balkanisation du pouvoir » : il faut étendre selon lui « la réflexion au problème plus général de la lourdeur de la machine administrative régionale et de la balkanisation du pouvoir, notamment à travers les multiples agences et offices ». Agences et offices qualifiés de « pré-carrés » par Ange Santini. Pour le sénateur Jean-Jacques Panunzi, la grande majorité de ces agences et offices devrait s'en tenir au statut d'EPA, et méritent

surtout une réforme évidente : « L'opacité est totale, et comme souvent dans ce cas, la dérive manifeste » (voir annexes II).

Les dysfonctionnements ne doivent pas être minimisés mais néanmoins relativisés compte tenu de l'ampleur nationale du problème : les établissements publics territoriaux ont parfois tendance à « concurrencer » la collectivité territoriale et leur fonctionnement engendre une grande confusion. De plus, la question des compétences, particulièrement diversifiées, brouille le schéma classique de coopération sur l'ensemble de la métropole.

- *Généralités sur les établissements publics industriels et commerciaux pour mieux saisir le particularisme corse*

Juridiquement, les agences et offices de la Collectivité de Corse appartiennent à la catégorie des établissements publics industriels et commerciaux (ci-après, EPIC). L'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des « *règles concernant la création de catégories d'établissements publics* ». *A contrario*, la création d'un nouvel établissement public rattaché à une catégorie existante peut donc être prise par décret. Ce fut le cas en ce qui concerne certains agences et offices de Corses.

De manière générale, les EPIC locaux sont administrés par un conseil d'administration et un directeur désignés par l'organe délibérant de la collectivité de tutelle, sur proposition de l'exécutif local.

Un EPIC se distingue d'un établissement public administratif (EPA) sur les points essentiels suivants :
1. La nature de l'activité : industrielle et commerciale pour le premier, administrative pour le second ;
2. Le régime juridique applicable : cette différence d'activité entraîne ensuite une différence de régime juridique. Un EPA relève en principe du droit public administratif (personnel composé d'agents publics, décisions qui ont la nature d'actes administratifs, conflits qui relèvent, sauf exception, de la justice administrative) alors qu'un EPIC est au contraire largement régi par le droit privé (personnel assimilé aux salariés du secteur privé, contrats passés avec les usagers relevant du droit privé). Mais dans les faits, le régime juridique des EPIC est plus complexe du fait de la combinaison d'éléments de droit public et de droit privé ;
3. Les modalités de financement : la distinction entraîne enfin également des différences de financement. Le critère de distinction entre un EPIC et un EPA repose sur l'existence, pour le premier, de fonctionne grâce à des ressources propres, soit commerciales, soit tirées de redevances pour service rendu.

- *La spécificité des agences et offices de la Collectivité de Corse*

La Collectivité de Corse dispose de huit établissements publics industriels et commerciaux chargés de la mise en œuvre de sa politique dans chacun des secteurs d'activité concernés. Ils sont placés sous la tutelle et le contrôle de la Collectivité de Corse, présidés par un Conseiller exécutif et administrés par un Conseil d'administration.

Concrètement, ces huit agences et offices sont :

- ✓ L'agence du tourisme de la Corse (ATC)
- ✓ L'office des transports de la Corse (OTC)
- ✓ L'office foncier de Corse (OFC)
- ✓ L'agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE)
- ✓ L'agence de développement économique de la Corse (ADEC)
- ✓ L'office de l'environnement de la Corse (OEC)
- ✓ L'office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC)
- ✓ L'office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC)

- *Précisions sur le statut juridique des agences et offices : quatre ont un fondement législatif, quatre ont un fondement réglementaire*

Quatre offices et agences ont un statut législatif : la loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse a en effet crée l'OTC, l'ODARC et l'OEHC. Initialement établissements publics nationaux sous tutelle de l'État, ils ont été transformés en EPIC territoriaux, sous tutelle de la Collectivité territoriale de Corse, par la loi du 13 mai 1991. L'OFC a également un statut législatif, créé à la suite de la loi ALUR5 (Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) du 24 mars 2014.

Au niveau normatif, l'ADEC, l'OEC, l'ATC et l'AUE ont un statut de rang inférieur, puisqu'ils ont été créés par délibérations de l'Assemblée de Corse : en 1992 pour les trois premiers, en 2011 pour la dernière.

- *Le choix de la Collectivité de maintenir les agences et offices*

La loi du 22 janvier 2002 modifiant le statut particulier de la Corse prévoyait la substitution de la Collectivité territoriale de la Corse à ces agences et offices à compter du 1er janvier 2003, sauf délibération contraire de l'Assemblée de Corse. Celle-ci, précisément, a décidé le maintien des agences et offices par une délibération du 18 décembre 2002.

La proposition d'amélioration concerne deux aspects, l'un externe, l'autre interne. En externe tout d'abord, si l'on considère les agences et offices comme les moyens et outils de la politique de l'exécutif, leur mission administrative d'intérêt général doit primer sur celle industrielle et commerciale. Cela permettait de faire taire la critique sur la disproportion entre le montant du financement provenant de la Collectivité et l'autofinancement. Mais également, une mise en concurrence « malsaine » entre agences et offices, entre ceux qui « rapporteraient » le plus et ceux qui « rapporteraient » le moins, entre ceux « proches » de l'exécutif et ceux plus « autonomes ». Ce n'est ni politiquement sain ni techniquement efficace.

En interne ensuite, il ressort clairement de la pratique que la frontière entre certains agences et offices n'est absolument pas claire, et dans plusieurs cas fort poreuse. Les questions du tourisme par exemple s'extraient difficilement des questions économiques. Tout comme il paraît complexe de distinguer le foncier de l'urbanisme ou le développement agricole et rural de l'environnement… L'exigence de lucidité logique oblige à constater qu'un seul de ces offices apparaît, non utile, mais clairement déterminé et donc, délimité dans son périmètre d'action : l'office des transports. Tous les autres n'ont pas un cercle de compétences suffisamment clarifié. Les personnes interrogées qui ont eu l'occasion de se prononcer sur l'éventuelle fusion de certains de ces EPIC y sont favorables. Ainsi, Paul-Félix Benedetti, président du groupe *Core in Fronte* à l'Assemblée, propose le maintien d'un seul de ces offices sur les huit existants : un grand EPIC d'aménagement du territoire comportant plusieurs directions générales tels que l'aménagement agricole, l'eau, l'énergie. Camille de Rocca Serra est favorable à la fusion de l'OTC, l'ATC et l'ADEC au profit d'un grand outil d'ingénierie économique au service de l'exécutif. Jean-Christophe Angelini propose également concrètement la fusion de l'ADEC, l'ATC et l'OTC, mais aussi l'ODARC et l'office de l'environnement. De manière générale, il a beaucoup insisté dans l'entretien sur l'urgence de cette réforme, tout comme sur celle de tirer le bilan tous les satellites de la Collectivité.

C'est à la Collectivité qu'il appartient de réfléchir à des hypothèses concrètes de fusion, et éventuellement au rehaussement « administratif » de ces agences et offices, étant précisé qu'elle est libre de le faire rapidement pour celles qui ont été créées par elles. Pour les autres, il conviendra d'encourager la voie législative. Les personnes interrogées sur cette question de la fusion ont insisté sur la nécessité de mener des audits (La présidente de l'Assemblée de Corse, Marie-Antoinette Maupertuis, Jean-Charles Orsucci, maire de Bonifacio et ancien président de groupe à l'Assemblée, Camille de Rocca Serra) pour établir un diagnostic précis, comme le préconise Jean-Félix Acquaviva : « Un vrai travail doit être effectué pour améliorer la fluidité des politiques

publiques et surtout gommer le phénomène de baronnies qui s'est créé au fil des décennies. Cela passe par des études et un diagnostic précis pour créer les conditions d'une transition partagée avec tous les acteurs concernés : élus, administration, syndicats… » (voir annexes II).

Proposition n°1
Fusionner certains agences et offices

Il s'agit d'une proposition qui aura vocation à être explorée plus en détails dans l'année de la mission, si les élus l'estiment pertinente. Il ne peut, dans le cadre de ce rapport, être question de désigner les agences et offices qui devraient être fusionnées, au vu des impacts déterminants, notamment pour leurs personnels.

B. Harmoniser le pouvoir d'ester en justice, en demande ou en défense, du président du Conseil exécutif

En l'état actuel du droit, le président du Conseil exécutif a le droit d'ester en justice au nom de la Collectivité. Mais les textes législatifs encadrant ledit droit sont ambigus.

- *L'absence de clarté du Code général des collectivités territoriales*

Article L. 4422-29 du CGCT : *Le président du conseil exécutif représente la collectivité territoriale de Corse en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il intente les actions au nom de la collectivité territoriale de Corse en vertu de la décision de l'Assemblée et il peut défendre à toute action intentée contre la collectivité territoriale. Il peut faire tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance ou de prescription.*

L'article 1°) n'est pas rédigé de façon satisfaisante ; 2°) paraît contradictoire au terme d'une lecture combinée d'autres articles du CGCT.

1°) Une chose paraît claire dans la rédaction de l'article L. 4422-29 du CGCT : si le Conseil exécutif est directement habilité par la loi pour défendre la Collectivité de Corse dans toute action intentée contre elle, il ne peut intenter une action en justice au nom de la Collectivité de Corse que sur décision de l'assemblée délibérante.

C'est d'ailleurs ainsi que l'article est interprété par l'Assemblée de Corse. Cette dernière a précisé « qu'il résulte de ces dispositions que si le président du Conseil exécutif de Corse peut défendre à toute action intentée contre la Collectivité de Corse, en revanche, il ne peut intenter d'action qu'en vertu

d'une délibération d'autorisation en justice de l'Assemblée de Corse » (délibération n°21/067 AC du 26 mars 2021).

2°) Insuffisante, cette rédaction est par ailleurs contradictoire avec celle relative au pouvoir d'ester en justice des présidents de région. Pour le dire en d'autres termes, le président du Conseil exécutif de la Collectivité de Corse, collectivité à statut particulier au sens de la Constitution, a un pouvoir d'ester en justice inférieur à celui des présidents de région de droit commun. En effet, pour ces dernières, le président du conseil régional a le pouvoir d'ester en justice, en demande et en défense, certes habilité par l'organe délibérant, mais pendant toute la durée de son mandat.

Article L. 4231-7-1 du CGCT : *Le président du conseil régional intente les actions au nom de la région en vertu de la décision du conseil régional et il peut, sur l'avis conforme de la commission permanente, défendre à toute action intentée contre la région.* *Il peut, par délégation du conseil régional, être chargé pour la durée de son mandat d'intenter au nom de la région les actions en justice ou de défendre la région dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil régional. Il rend compte à la plus proche réunion du conseil régional de l'exercice de cette compétence.*

- *Résoudre la contradiction entre les diverses dispositions du CGCT*

Le second alinéa manque à la Corse. Aucune disposition ne permet au président du Conseil exécutif de la Collectivité de Corse de jouir de la délégation pour la durée de son mandat. Il doit donc, systématiquement, demander à l'Assemblée de voter l'habilitation à intenter une action en justice.

Or ceci :

- ✓ Complexifie le fonctionnement de la Collectivité de Corse ;
- ✓ Réduit l'efficacité du pouvoir d'ester en justice, qui est inhérent à la libre administration des collectivités territoriales telle que consacrée par la Constitution ;
- ✓ Alourdit la charge de l'exécutif, qui doit demander ladite habilitation, et celle de l'Assemblée, qui doit la voter ;
- ✓ Réduit le pouvoir politique du président du Conseil exécutif de la Collectivité de Corse, qui n'est pas traité à égalité avec les présidents des conseils régionaux. Inégalité d'autant plus incongrue que la Collectivité de Corse jouit d'un statut particulier.

Une réforme de cette disposition, qui ne ferait qu'aligner ce pouvoir sur ceux des autres présidents de région, n'entrainerait en aucune mesure un accroissement démesuré des pouvoirs du président de la Collectivité de Corse : d'une part, car, comme précisé ci-dessus, il ne ferait que bénéficier de quelque chose dont il devrait *déjà* bénéficier ; d'autre part, il pourrait en avertir l'Assemblée au cours de la session qui suit l'action en justice et/ou en informer les membres de la conférence des présidents (voir *infra*).

Il pourrait être objecté que l'article sur le pouvoir d'ester en justice des présidents des autres régions s'applique, par extension, à celui du président du Conseil exécutif corse. Cette interprétation ne tient pas pour la raison suivante : des dispositions de droit commun n'ont pas vocation à s'étendre, implicitement, à des organes dérogatoires, en l'occurrence, à un territoire à statut particulier. C'est illogique et par ailleurs risqué. Il faut donc en conclure qu'en l'état actuel du droit, le président du Conseil exécutif est dans l'obligation de demander à l'Assemblée de Corse de l'autoriser à intenter une action en justice.

Cette situation, pour des raisons de cohérence juridique, interne au Code général des collectivités territoriales, d'efficacité pratique du fonctionnement des institutions (perte de temps) et politiques (dévalorisation de la fonction de président du Conseil exécutif de la Collectivité de Corse) ne saurait perdurer. Elle ne peut être réglée qu'au niveau du législateur.

Proposition n°2
Permettre au président du Conseil exécutif de Corse d'ester en justice (demande ou défense) sur délégation de l'Assemblée pendant la durée de son mandat

Le nouvel article relatif au droit d'ester en justice pourrait être formulé de la manière suivante :

Modification de l'article L. 4422-29 du CGCT proposée :
Le président du Conseil exécutif représente la collectivité territoriale de Corse en justice et dans tous les actes de la vie civile.
Il peut, par délégation de l'Assemblée de Corse, être chargé pour la durée de son mandat d'intenter au nom de la Collectivité de Corse les actions en justice ou de défendre la Collectivité dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par l'Assemblée, et en l'avertissant lors de la session qui suit l'action.

Section II
Une Assemblée qui délibère

Les modalités de désignation des 63 élus de l'Assemblée de Corse sont fixées par le Code électoral (articles L. 364 à L. 383). L'évolution desdites modalités a eu des conséquences sur le fonctionnement de la Collectivité de Corse.

- *L'évolution du scrutin ayant des incidences sur la représentation*

Dans la loi de 1991, la répartition des compétences s'est faite sur l'hypothèse d'une représentation proportionnelle, avec une faible prime majoritaire à la liste arrivée en tête. L'objectif était donc de renforcer les pouvoirs du président de l'exécutif, désigné par une majorité de coalition, et d'assurer la stabilité du président et de son équipe. D'où le système de la défiance constructive parallèlement mise en place. Aujourd'hui, l'hypothèse de la majorité absolue a été rendue possible par l'évolution de la loi, la prime offerte à la liste arrivée en tête ayant été de plus en plus relevée. Certaines personnes interrogées, à l'instar de Dominique Bucchini, regrettent cette modification du scrutin. Pour l'ancien président de l'Assemblée de Corse, « avec le mode de scrutin et la prime de 11 sièges attribués à la liste arrivée en tête, les conditions requises à l'exercice du pouvoir unique ont été réunies ». Scrutin qui « fait également obstacle à une représentation plus diverse des sensibilités politiques » (voir annexes II).

C'est également le cas de Jean-Jacques Panunzi qui a d'ailleurs déposé au Sénat une proposition de loi visant à territorialiser le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse[15]. Comme il l'a développé lors de l'entretien, l'idée n'est pas de revenir sur la prime majoritaire (11 sièges), ni sur la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne, ni sur les seuils de maintien (7%) et de fusion (5%) des listes pour le second tour, mais de modifier l'élément suivant : les 63 sièges à pourvoir seraient répartis en 11 sections territoriales correspondant à des territoires identifiés, en tenant compte de l'aspect démographique. Selon le sénateur, « ce mode de scrutin hybride permettrait à tous les conseillers à l'Assemblée de Corse d'être les élus de la collectivité tout en étant les représentants d'un territoire dont ils se feraient les défenseurs de leurs préoccupations et de leurs difficultés propres » (voir annexes II).

À ce renforcement du président du Conseil exécutif par le système électoral, il faut ajouter l'accroissement des compétences, les anciennes détenues par les conseils généraux ayant été absorbées par la Collectivité de Corse. Face à cette

[15] https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl18-414.html

puissance de droit, certaines personnes interrogées ont souvent convoqué la notion de « contre-pouvoir ».

Le rôle de l'Assemblée de Corse, notamment vis-à-vis de l'exécutif, figure parmi les sujets les moins fédérateurs des entretiens menés. Ainsi, Jean-Guy Talamoni plaide très clairement pour le bicéphalisme, quand Paul Giacobbi estime qu'il est « à bannir ». De nombreuses personnes ont souligné que la majorité absolue n'était pas nécessairement un avantage pour l'exécutif, y compris dans les rangs politiques de ce dernier. Aussi Pierre Savelli, le maire de Bastia, souligne-t-il que « la majorité absolue est à la fois une chance et un risque » ; Louis Pozzo di Borgo, conseiller à l'Assemblée du groupe majoritaire, précise que ladite majorité absolue peut être « un piège (…). C'est à nous, élus de la majorité, de montrer que nous ne sommes pas une chambre d'enregistrement. Nous ne devons pas l'être ». Le président du groupe majoritaire *Fà populu inseme*, Jean Biancucci, rappelle que si le groupe est le relais de la parole et de la politique de l'exécutif, « il doit aussi se faire l'écho des nuances, voire des différences d'appréciation existantes et jouer le rôle d'aiguillon ». Non sans ironie, Paul Giacobbi invite Gilles Simeoni à se méfier des « siens » : « le plus compliqué à gérer pour Gilles Simeoni risque d'être les Simeonistes, comme je devais gérer ceux qui se disaient Giacobbistes… » (voir annexes II).

L'Assemblée ne doit, selon nous, pas être le lieu d'un « contre-pouvoir » ni d'un pouvoir comparé à celui du président du Conseil exécutif, tout simplement parce qu'il n'est pas d'égale *nature*. Néanmoins, exerçant « à plein » ses prérogatives, elle est un rouage fondamental de l'équilibre des institutions (A). C'est elle qui, par ailleurs, comporte en son sein l'élément déterminant pour que l'institution puisse « respirer » démocratiquement : l'opposition (B).

A. Assurer l'équilibre entre l'Assemblée et l'exécutif

Comme rappelé plus haut, c'est, en droit commun des collectivités territoriales, l'assemblée qui jouit de la compétence de principe pour administrer la collectivité, l'exécutif ne jouissant que d'une compétence d'attribution. Si le principe est aménagé en Corse, il n'est pas pour autant renversé. Il faut donc prendre garde au maintien dudit aménagement. Le Conseil exécutif de la Collectivité de Corse bénéficie de compétences élargies (article L 4422-24 du CGCT) qui sont sans équivalent pour l'exécutif des collectivités de droit commun. De cette particularité, organique et matérielle, découle une plus grande responsabilité.

En droit constitutionnel classique, le bicéphalisme désigne un pouvoir exécutif à deux têtes : généralement le chef de l'État et le chef du Gouvernement.

Rapporté à la spécificité corse, dans le discours de ses défenseurs, le bicéphalisme désigne plutôt les deux lieux de pouvoir au sein de la Collectivité : le Conseil exécutif d'une part, l'Assemblée d'autre part.

- *L'inadaptation du terme « bicéphalisme »*

Le terme de bicéphalisme n'est pas adapté à la Collectivité. Dans le sens où le défend par exemple Jean-Guy Talamoni, il serait plus judicieux d'évoquer, non la séparation des pouvoirs (non pertinente dans le contexte normatif de la Corse), mais l'équilibre des pouvoirs. C'est d'ailleurs ce à quoi Jean-Guy Talamoni fait allusion en convoquant l'expression américaine de *Checks and Balances.* Les anciens présidents de l'Assemblée interrogés ont tous insisté sur l'importance de l'équilibre, qu'il s'agisse de Jean-Guy Talamoni, Camille de Rocca Serra ou Dominique Bucchini. Pour ce dernier, « il faut coexister dans le respect de son ou de ses alliés dans l'intérêt bien compris de tous » (voir annexes II). Josepha Giacometti-Piredda, conseillère à l'Assemblée et ancienne conseillère exécutive, emploie quant à elle l'expression de « complémentarité », tirant l'un des bilans suivants de la précédente mandature : « nous n'avons pas suffisamment joué la carte de la complémentarité entre la présidence de l'Assemblée et celle de l'exécutif » (voir annexes II).

Mais certaines personnes interrogées, en repoussant le terme de bicéphalisme, repoussent en réalité en même temps l'idée d'un alignement des pouvoirs de la présidence de l'Assemblée de Corse sur ceux du président du Conseil exécutif. Aussi José Rossi, Paul Giacobbi ou Jean Biancucci précisent-ils que l'élaboration des rapports doit être une compétence exclusive de l'exécutif et Ange Santini, comme déjà précisé plu haut, précise que le seul vrai « patron » de la Collectivité doit être le président du Conseil exécutif. De son côté, l'ancien président de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni, se défend d'avoir outrepassé juridiquement ses prérogatives et souligne les avoir exercées « à plein ». Il rappelle que « le bicéphalisme peut être contesté sur le plan théorique, mais correspond à la réalité du statut » et encourage celle qui l'a succédé à la présidence de l'Assemblée, Marie-Antoinette Maupertuis, à poursuivre dans cette voie activiste. Celle-ci, qui a également exercé les fonctions de conseillère exécutive sous l'ancienne mandature, renvoie à la lecture du fonctionnement normal des institutions : « le Conseil exécutif a ses compétences, l'Assemblée, les siennes. De même, le président du Conseil exécutif a ses responsabilités, j'ai les miennes ». Et la présidente de l'Assemblée d'ajouter qu'il ne s'agit en rien d'un « effacement » de sa fonction mais de « complémentarité ». Marie-Antoinette Maupertuis ajoute par ailleurs un élément factuel qui est un atout évident : « j'estime que le fait de ne pas arriver ici -contrairement à tous mes prédécesseurs- en leader politique sera

un atout : l'occasion de m'affranchir des rapports de force qui souvent interfèrent dans les relations entre les responsables de la Collectivité, au point de susciter des rivalités motivées par des intérêts partisans lorsqu'il devrait y avoir convergence » (voir annexes II).

Le président du Conseil exécutif gouverne avec l'aide de ses conseillers exécutifs, l'Assemblée délibère. Il appartient au président de cette dernière, en l'occurrence la présidente, de marquer de son empreinte l'institution. Ayant connu l'expérience de deux présidences différences (par Dominique Bucchini puis Jean-Guy Talamoni), Jean-Charles Orsucci indique combien elles ont été différentes. De l'avis de toutes les personnes interrogées qui ont eu l'occasion de se prononcer sur cette question, la seconde était bien plus « activiste ». Quelle que soit la personnalité de la présidence de l'Assemblée, cette dernière ne saurait être réduite à une chambre d'enregistrement.

- *Première fonction de l'Assemblée de Corse : faire le droit*

La loi encadre strictement le fonctionnement de l'Assemblée de Corse : modalités d'élection de la présidence, régime des sessions ordinaires et extraordinaires, question des quorums, publicité des séances, élection des membres de la commission permanente, élection des vice-présidents, question des vacances de siège, contestation des élections, police de l'Assemblée, délai d'adoption du règlement intérieur (articles L. 4422-3 à L. 4422-14 du CGCT). L'Assemblée a néanmoins la possibilité d'adopter son propre règlement. L'actuelle présidente de l'Assemblée, Marie-Antoinette Maupertuis, est en train de travailler à sa modification. De manière générale, le Code général des collectivités territoriales définit ainsi les attributions de l'Assemblée :

Article L. 4422-15 du CGCT : *L'assemblée règle par ses délibérations les affaires de la Corse. Elle contrôle le conseil exécutif.* *L'assemblée vote le budget, arrête le compte administratif, adopte le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.*

Les délibérations sont entendues dans plusieurs sens : elles désignent à la fois les réunions de l'Assemblée, le moment précis où elle délibère pour adopter des propositions, et l'acte juridique qui en découle, avec notamment toutes les conséquences contentieuses qui y sont attachées.

Les articles suivants du Code général des collectivités territoriales précisent les compétences de l'Assemblée, telles qu'elles ont été définies par la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002. Il y aura lieu de revenir plus loin sur cette question relative au pouvoir règlementaire de la Collectivité, à travers

notamment les propositions adoptées par l'Assemblée de Corse, puisqu'elle est au cœur de nos propositions sur l'évolution vers l'autonomie (voir *infra*). Mais il convient, dès à présent, de formuler une proposition sur la nature des actes de l'Assemblée afin de lui permettre de délibérer effectivement, efficacement, en tenant compte de ses spécificités sans cesse reconnues par le pouvoir législatif.

Il ressort de l'article L. 4422-15 du CGCT relatif aux attributions de l'Assemblée que celle-ci a, à l'image des chambres basses en droit parlementaire comparé, deux fonctions principales : la fonction normative et la fonction de contrôle. Plus concrètement, celle d'adopter des propositions et celle d'engager la responsabilité de l'exécutif. Il s'agit là d'un équilibre classique en droit constitutionnel qu'il ne convient pas de remettre en cause. La seule proposition de réforme, du point de vue de cet équilibre, concerne la nature des « propositions » de l'Assemblée qui sont, en l'état actuel du droit, et notamment après des censures du Conseil constitutionnel, ni des lois, ni même des actes règlementaires autonomes. Il s'agit d'actes règlementaires secondaires et résiduels. Sans encore parler d'autonomie, il faut donner à cette assemblée, dont le terme choisi par les autorités centrales elles-mêmes n'est d'ailleurs pas innocent, le moyen d'exercer à plein ses prérogatives. Nous plaidons pour notre part pour une autonomie législative mais dans un premier temps, il convient d'offrir à la Collectivité de Corse ce qui fut prévu en 2002 mais censuré par le Conseil constitutionnel.

Les débats parlementaires en cours (projet de loi « 3DS ») sur la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements, lorsque la loi ou le règlement le prévoit, de déroger pour un objet limité aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ne doivent pas éclipser la spécificité de la Corse. La différenciation des normes est sans doute une manière efficace de donner au principe constitutionnel de subsidiarité la chair qui lui faisait défaut. Existant déjà pour un certain outre-mer, mais avec plus ou moins de fortune, elle doit bénéficier à chacune des collectivités territoriales de la République. Mais d'une part, l'avenir de ladite différenciation est tout aussi incertain avec le projet de loi « 3DS » qu'il ne l'était déjà avec le projet de loi constitutionnelle ; d'autre part, il ne saurait compenser, à lui seul, les lacunes relatives à la Corse.

Il faut commencer par préciser que la faiblesse du pouvoir normatif des collectivités territoriales n'est pas un problème propre à la collectivité de Corse. Le projet de loi précité essaie de panser les plaies de collectivités récemment -et encore- épuisées par la gestion de la Covid-19, et qui ont, notamment à travers les voix des présidents de région, réclamé moins de verticalité dans les prises de décision. Les collectivités territoriales disposent

de compétences uniquement transférées, et ne bénéficient toujours pas de pouvoir réglementaire autonome. La constitutionnalisation du pouvoir réglementaire local (article 72 alinéa 3) en 2003 ne fait de ce dernier qu'un pouvoir secondaire et résiduel : secondaire car il demeure soumis au règlement national du Premier ministre et du président de la République ; résiduel car il s'exerce dans une double limite énoncée par l'article 72 alinéa 3 (« dans les conditions prévues par la loi » et pour « l'exercice de leurs compétences »).

Dans ses décisions précitées de 1991 et de 2002, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs rappelé que les nouvelles dispositions ne transféraient pas à la Collectivité territoriale de Corse une matière relevant du domaine règlementaire ou législatif. Dans la première décision, il a souligné que le fait de prévoir la consultation de l'Assemblée de Corse sur les projets de loi comportant des dispositions spécifiques à la Corse « ne saurait avoir une quelconque influence sur la régularité de la procédure législative » (considérant 48). De même, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition obligeant le Premier ministre à se justifier dans un délai déterminé sur la suite à donner aux propositions de l'Assemblée de Corse (considérants 50 et 51). Dans la seconde décision, le Conseil est revenu sur ces dernières en matière législative : si elles sont conformes à la Constitution, ce n'est que parce qu'aucune obligation n'est faite au gouvernement quant à la suite à leur donner (considérant 17). Le pouvoir de proposer la modification ou l'adaptation de dispositions réglementaires ne viole pas non plus la Constitution, puisqu'il ne s'agit, en aucun cas, du transfert d'une matière relevant du domaine réglementaire (considérant 9).

Il en découle clairement que, comme l'a relevé le rapport dirigé par Guy Carcassonne précité et présenté à l'Assemblée de Corse en 2013, « cette faculté de proposition n'emporte donc reconnaissance pour l'Assemblée de Corse ni d'un pouvoir normatif, ni davantage d'un droit d'initiative, ni même d'un pouvoir d'injonction au Premier ministre de répondre aux propositions d'évolutions dont il est saisi ». Non seulement la Corse ne dispose-t-elle pas de pouvoir normatif, mais encore ne peut-elle exiger du Premier ministre une réponse à ses initiatives. En résumé, les lois de 1991 et 2002 ont été vidées du venin d'inconstitutionnalité qui consistait, pour le Conseil constitutionnel, à offrir à la Corse un réel pouvoir de décision.

L'analyse textuelle permettait déjà de mettre en évidence la réalité de ce nouveau « pouvoir » qui n'en est en réalité pas un. Cette simple faculté de suggestion a été confirmée par la pratique, comme l'a souligné en 2013 le rapport précité : « Les compétences normatives spécifiques de l'Assemblée de Corse ne sont, à l'analyse, que faiblement dérogatoires au droit commun et

s'avèrent, en pratique, d'une efficacité limitée ». Quant à la compétence réglementaire d'adaptation, elle est doublement limitée : par le texte lui-même et par une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel. Elle ne peut s'exercer « lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental », et ne saurait avoir « ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre » (décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, considérant 13).

L'objectif affiché de l'association de l'Assemblée de Corse à l'édiction des règles la concernant était donc essentiellement symbolique. Et dans les faits, elle fut cantonnée à un principe de courtoisie. Ou plutôt de discourtoisie. Le bilan dressé par la Commission des compétences législatives et réglementaires de ladite assemblée dans son rapport de décembre 2012 est malheureusement édifiant et confirme les craintes d'une portée purement symbolique que faisait naître la lecture du nouveau dispositif. Non seulement ce pouvoir de proposition n'est pas contraignant, mais encore le Premier ministre ne se donne-t-il pas la peine d'y répondre, quand lesdites propositions ne sont tout simplement pas rejetées.

L'actuel débat sur la différenciation pourrait permettre à la Corse d'avancer sur le chemin normatif. Non la différenciation des compétences, qui permet que certaines collectivités exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas les collectivités de la même catégorie, mais la différenciation des normes, c'est-à-dire l'adaptation locale des normes nationales. Mais, d'une part, telle qu'elle est inscrite dans le projet de loi « 3DS », ladite différenciation est peu ambitieuse ; d'autre part, les arguments démocratiques (les résultats des dernières élections régionales), juridiques (l'acquis d'un statut particulier) et géographiques (le fait insulaire) permettent à la Corse de revendiquer plus que ce qui sera offert à l'ensemble des territoires. Il ne s'agit pas de marquer absolument sa différence dans l'absolu mais de tirer les conséquences de toutes les analyses qui précèdent.

Proposition n°3
Permettre à l'Assemblée de Corse de déroger à titre expérimental à certaines dispositions de la loi sur habilitation législative

Modification de l'article L. 4422-16 du CGCT proposée :
Lorsque l'Assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur présentent pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale des difficultés d'application liées aux contraintes et spécificités de l'île, elle peut demander au gouvernement que le législateur l'habilite à procéder à titre

expérimental à des dérogations aux règles en vigueur. Le Parlement adopte ensuite les dispositions législatives appropriées.

L'argument selon laquelle cette disposition, même formulée différemment, a déjà été censurée par le Conseil constitutionnel a perdu de sa force, depuis notamment mais pas seulement la révision constitutionnelle de 2003. Le Conseil a jugé « qu'en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déférée est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution » (considérant 21).

Aujourd'hui, le contexte juridique et politique est tout autre : la révision constitutionnelle de 2003, aménageant le principe de l'indivisibilité de la République, tant pour l'Outre-mer que pour la métropole (voir *infra*.), est postérieure à ladite censure. Le projet de loi « 3DS » est aussi la preuve d'une volonté de déplacement de curseur. Ce qui va être fait pour toutes les collectivités territoriales ne saurait être fait, au préalable, pour celle qui jouit d'un statut particulier.

- *Deuxième fonction de l'Assemblée de Corse : contrôler l'exécutif*

L'Assemblée de Corse peut être un contre-pouvoir quand elle contrôle l'exécutif à travers le vote d'une motion de défiance prévue par la loi, et unique en France :

Article L. 4422-31 du CGCT :
L'Assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance.

La motion de défiance est dite constructive car elle doit prévoir le remplacement du Conseil exécutif éventuellement renversé. Mais dans les faits, une telle motion n'a aucune chance d'être adoptée en cas d'une majorité favorable au président de l'exécutif. En effet, les alinéas suivants de l'article précité précisent qu'une telle motion, qui doit être justifiée, doit être signée par un tiers des conseillers de l'Assemblée, et votée 48 heures après son dépôt. À l'image des autres mécanismes classiques en droit parlementaire de mise en jeu de la responsabilité politique de l'exécutif, seuls sont recensés les votes favorables à la motion. Laquelle n'est adoptée que si elle recueille les suffrages de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. Les conditions de cette motion de défiance sont pratiquement impossibles à réunir dans l'hypothèse d'une concordance majoritaire. *A fortiori* quand la majorité est absolue, comme c'est le cas pour la mandature en cours.

Il ressort de ce qui précède que l'Assemblée de Corse est un organe de contrôle mais pas un contre-pouvoir en lui-même, surtout en période de concordance majoritaire. En revanche, l'Assemblée est composée de celle qui peut et doit jouer ce rôle : l'opposition.

B. Renforcer les droits de l'opposition

- *Rappel de l'évolution des droits de l'opposition au niveau national*

Évoquer les droits de l'opposition, c'est commencer par évoquer le droit au débat. Celui-ci a considérablement évolué depuis le début de la Vème République française, sous les effets de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui s'est érigé en gardien du bon déroulement du débat démocratique, et des interventions du constituant. En ce qui concerne principalement les droits de l'opposition, le dernier est intervenu pour contourner l'intransigeance du premier[16]. Le Conseil constitutionnel s'est ainsi montré particulièrement sévère à l'égard d'une modification du règlement de l'Assemblée nationale qui avait pour effet de reconnaître de nouveaux droits à l'opposition. Dans une décision du 22 juin 2006 (n°2006-537 DC), il a en effet estimé qu'une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition instaurait entre les groupes « une différence de traitement injustifiée » (considérant 13). C'est par la voie de la révision constitutionnelle que les groupes parlementaires, les groupes d'opposition et les groupes minoritaires vont faire leur entrée en 2008.

Les « droits spécifiques » que leur attribue désormais l'article 51-1 de la Constitution sont précisés dans les règlements. Le « temps législatif programmé » à l'Assemblée nationale garantit aux groupes d'opposition un temps de parole supérieur à celui de la majorité. Groupes qui bénéficient par ailleurs de la moitié des questions au gouvernement. Au sein des deux assemblées, ils peuvent être à l'origine d'une résolution tendant à demander la création d'une commission d'enquête. En vertu de l'article 39 du règlement de l'Assemblée nationale, la présidence de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire doit être confiée à un député de l'opposition. Il existe donc, au niveau national, un « statut de l'opposition » mais encore embryonnaire si on le compare avec d'autres systèmes étrangers. De l'avis de Jean-Jacques Urvoas, ancien garde des Sceaux et ancien président de la commission de Lois à l'Assemblée nationale, « s'il est une permanence historique depuis la Révolution, c'est bien celle de la réticence de toute majorité à reconnaître la minorité comme force instituée. Presque

[16] Voir E. Zoller et W. Mastor, *Droit constitutionnel*, PUF, collection Droit fondamental, 2021, p. 463 et suivantes.

toujours ignorée, à peine consultée par les exécutifs, les oppositions en France ont toujours été vouée à apparaître comme des forces d'imprécation » (voir annexes II).

- *Les droits de l'opposition déficitaires dans le règlement de l'Assemblée de Corse*

Article L. 4422-13 du CGCT : *L'Assemblée établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son élection (…). [Ce] règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 4422-7, le règlement intérieur est adopté par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée*

Le règlement de l'Assemblée de Corse ne comporte pas, en son état actuel tel que « reconduit » par la nouvelle Assemblée de Corse qui travaille à sa modification, à proprement parler un « statut de l'opposition » comme cela peut exister dans d'autres instances analogues. Ses principales dispositions, par exemple sur la constitution des groupes d'opposition, sont identiques à celles que l'on retrouve au niveau national : ainsi l'article 15 alinéa 2 est en tous points identique à l'article 4 alinéa 2 du règlement intérieur du conseil régional d'Île-de-France : « [Les groupes] peuvent se déclarer d'opposition. Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui dont l'effectif est le plus élevé ».

Hormis la possibilité de créer un groupe dit d'« opposition », le règlement de l'Assemblée de Corse ne prévoit pas de droits spécifiques pour elle (outre les droits dont jouit chaque conseiller territorial). La participation à la conférence des présidents (article 18) relève plus du domaine de la courtoisie que de celui des droits offerts. Certaines personnes interrogées ont insisté sur la nécessité de mieux les formaliser, comme Laurent Marcangeli, président du groupe d'opposition *Un soffiu Novu* ou Paul-André Colombani, qui évoque son expérience d'ancien conseiller à l'Assemblée. L'ancien président de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni, avait notamment créé une questure, mais celle-ci n'apparaît pas dans la dernière version du règlement.

À l'étranger, certains règlements intérieurs des assemblées des îles autonomes sont beaucoup plus avancés en la matière. Mais il est vrai que 1°) comme rappelé plus haut, les droits de l'opposition n'ont été consacrés que très tardivement en France (2008) ; 2°) les assemblées des îles autonomes jouissent de l'autonomie législative. Mais cette précision n'est, en aucun cas, une entrave à la possibilité pour le règlement de l'Assemblée de Corse de contenir une « charte » de l'opposition. D'une part, il ressort de la grande majorité des entretiens un avis favorable sur le renforcement de tels droits ;

d'autre part, cette « philosophie » d'une charte de l'opposition permettrait de mieux préparer la Collectivité à l'autonomie. Elle est par ailleurs conforme aux lignes directrices proposées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, comme détaillées ci-dessous.

Renforcer les droits de l'opposition est une opération politique délicate pour la principale raison suivante : la majorité siégeant au sein de la Collectivité, qu'elle soit simple ou absolue, est la conséquence directe du suffrage universel. Il ne saurait donc être question « d'enlever » aux élus et groupes majoritaires des droits qui leur sont conférés par le suffrage universel. Ceci ressort d'un grande nombre d'entretiens (voir annexes II). Néanmoins, dans l'objectif d'une plus grande respiration démocratique, qui toujours dans l'histoire a eu besoin des effets de l'opposition, il est important de donner à celle-ci des moyens de s'exprimer. C'est d'ailleurs en accord avec les *Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique*, adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (résolution 1601 du 23 janvier 2008)[17]. Dans ce document, l'assemblée parlementaire proclame que « la qualité démocratique d'un parlement se mesure aux moyens mis à la disposition de l'opposition ou de la minorité parlementaire dans l'accomplissement de ses tâches » (§2).

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1601 du 23 janvier 2008, §5 :
Accorder à l'opposition parlementaire un statut comportant des droits contribue à l'effectivité de la démocratie représentative et au respect du pluralisme politique, et, ce faisant, à l'adhésion et à la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions. Instaurer un cadre juridique et procédural équitable, et des conditions matérielles permettant à la minorité parlementaire de remplir ses fonctions est une condition au bon fonctionnement de la démocratie représentative. Les membres de l'opposition doivent être en mesure d'exercer pleinement leur mandat au moins dans les mêmes conditions que celles des membres du parlement qui soutiennent le gouvernement; ils doivent pouvoir participer aux activités parlementaires de manière active et effective, et jouir des mêmes droits. L'égalité de traitement des membres du parlement doit être garantie dans toutes leurs activités et prérogatives.

- *La question du mode d'élection des membres de la commission permanente (représentation proportionnelle à la plus forte moyenne/au plus fort reste)*

Parmi les lignes directrices de ladite résolution figure le point suivant en annexe :

[17] https://pace.coe.int/fr/files/17626/html

« 2.5.2. Toute commission, permanente ou non, doit être composée sur la base de la représentation proportionnelle ». C'est déjà le cas à l'Assemblée de Corse. Mais la représentation proportionnelle a deux déclinaisons : elle peut se faire soit à la plus forte moyenne, soit au plus fort reste, ce qui entraine des conséquences importantes du point de vue de la représentativité des groupes. En l'occurrence, la représentation proportionnelle au plus fort reste permettrait aux groupes de l'opposition d'être mieux représentés au sein de la commission permanente.

Représentation proportionnelle à la plus forte moyenne/au plus fort reste :
Le mode de scrutin proportionnel est complexe dans sa mise en œuvre, mais plus « juste » : les sièges sont attribués selon le nombre de voix. La première répartition effectuée selon un quotient, les restes sont répartis, soit selon la méthode du plus fort reste qui favorise les petits partis (une fois déduites les voix ayant permis la première attribution, les listes ayant le plus de restes l'emportent), soit selon celle de la plus forte moyenne qui favorise les grands (rapport entre les voix restantes et le nombre de sièges déjà obtenus auxquels on ajoute un siège fictif).

La Commission permanente de l'Assemblée de Corse est présidée par la Présidente de l'Assemblée qui en est membre de droit. Elle comprend en outre quatorze conseillers à l'Assemblée dont deux vice-présidents. Les membres de la commission permanente autres que le président sont élus au scrutin de liste. L'article 14 du règlement de l'Assemblée de Corse précise que « l'élection a lieu à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, entre les listes (…). Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes ».

L'article du règlement intérieur reprend mot pour mot l'article L. 4422-9 du CGCT. Cette clef de répartition ne favorise pas l'opposition, mais elle est de nature législative et ne peut être modifiée par un nouveau règlement intérieur de l'Assemblée de Corse. Seule la loi pourrait permettre cette évolution ; il conviendrait de modifier l'alinéa 5 de l'article L. 4422-9 du CGCT.

Proposition n°4
Élire les membres de la commission permanente de l'Assemblée de Corse à la représentation proportionnelle au plus fort reste

- *La présidence obligatoire de l'une des trois commissions organiques par l'opposition*

Au niveau national, comme précisé plus haut, la présidence de la commission des finances est réservée à un élu de l'opposition. Le Conseil de l'Europe en fait aussi un principe fort des droits de l'opposition : « 2.5.1. Les présidences des commissions générales/permanentes doivent être réparties entre les groupes politiques suivant le principe de la représentation proportionnelle ; la présidence d'au moins une commission parlementaire doit être attribuée à un membre de l'opposition ; la présidence de commissions responsables du contrôle de l'action gouvernementale, telles que les commissions en charge du budget et des finances, du contrôle des comptes ou de la surveillance des services secrets et de sécurité, devrait être attribuée à un membre de l'opposition ».

Un grand nombre de personnes interrogées sont favorables à la présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition. Le député Jean-Jacques Ferrara rappelle ainsi que cela fonctionne très bien au niveau de l'Assemblée nationale. Il ajoute que la commission des finances est une commission technique au sein de laquelle les clivages politiques ne seraient pas dominants. Le président Paul Giacobbi précise que cette présidence doit demeurer au stade « des bonnes pratiques ». D'autres, à l'image de Paul-Félix Benedetti, estiment qu'une telle proposition serait inutile puisqu'*in fine*, les membres de la commission ne voteront jamais dans le sens proposé par son président, *de facto* minoritaire. Jean Biancucci rappelle que lors de la séance du mois de juillet 2021, le président de l'exécutif a proposé à chaque groupe de l'opposition la présidence d'une commission thématique, proposition refusée, comme l'a confirmé par Laurent Marcangeli. Mais l'idée ici développée concernerait, non les commissions thématiques, mais l'une des trois commissions organiques.

Encore une fois, c'est aux élus qu'il appartiendra de se pencher sur cette proposition, en l'adoptant ou la rejetant. Il paraît important de fixer la règle dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse (sans s'en tenir aux seules bonnes pratiques), qui n'est, déjà, pas un texte très élevé dans la hiérarchie des normes encadrant le fonctionnement de l'Assemblée. La présidence de la commission des finances par l'opposition est une règle existant au niveau de l'Assemblée nationale. Selon les lignes directrices de l'Assemblée

parlementaire du Conseil de l'Europe, les bienfaits d'une telle présidence ne s'arrêtent pas à la seule commission des finances. Une plus grande souplesse pourrait être laissée à l'Assemblée qui, à un vote simple, déciderait quelle commission organique, sur les trois, serait présidée obligatoirement par un membre de l'opposition : la commission des finances et de la fiscalité ; la commission de l'éducation, de la culture, de la cohésion sociale et de la santé ; la commission du développement économique, du numérique, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Pour ne pas alourdir l'article 10 du règlement, il est suggéré d'adopter un nouvel article 19 bis, ou un article qui suit celui relatif aux commissions, si le règlement venait à être modifié.

Proposition n°5
Confier la présidence de l'une des trois commissions organiques à un membre d'un groupe minoritaire, de l'opposition, ou apparenté à l'un des deux

Ajout de l'article 19 bis du règlement de l'Assemblée de Corse proposé :
L'une des trois commissions organiques est obligatoirement présidée par un membre d'un groupe minoritaire, groupe de l'opposition ou apparenté à l'un des deux. Les membres de la commission désignée, élus comme décrit dans l'article précédent, choisissent ensuite, à leur tour, leur président au scrutin majoritaire. Seuls peuvent être candidats à la présidence les membres de la commission appartenant à un groupe de l'opposition ou minoritaire.

Il faut ajouter, pour ce qui est des droits de l'opposition, que beaucoup de réformes entraîneraient un coût non négligeable. Elles ne sont pas proposées ici car leur relief est également budgétaire et il ne nous appartient pas d'entrer dans des considérations dont nous n'avons pas tous les détails et informations. Il ressort par exemple des entretiens menés le constat spécifique d'une carence des collaborateurs (Paul-Félix Benedetti, Jean-Charles Orsucci, Camille de Rocca Serra), et, de manière générale, la faiblesse des moyens alloués aux groupes. Laurent Marcangeli a particulièrement insisté sur ladite faiblesse, à travers des exemples concrets, tout comme Jean-Jacques Panunzi. Il faut enfin ajouter le peu de cas fait par le règlement de l'Assemblée aux élus apparentés ou non-inscrits. Celle qui est dans cette position actuellement, Josepha Giacometti-Piredda (élue de *Corsica Libera* apparentée au groupe *Avanzemu*), rappelle combien ce statut est une entrave à son droit d'expression politique : « je dois pouvoir disposer d'un temps de parole, d'un cadre d'expression propre, en un mot être reconnue dans mon statut particulier d'apparentée. Je considère pour le moment que mon droit d'expression est entravé ». C'est au nouveau règlement qu'il appartient de mieux définir le statut d'apparenté. Dans notre proposition de rédaction faite

plus haut, celui-ci est pris en compte car l'opposition, dans sa définition et expression, ne saurait mettre de côté les élus qui sont les seuls représentants d'un parti politique.

La question du temps des questions a également été souvent abordée lors des entretiens. Quand l'opposition réclame plus de temps, ou le caractère spontané des questions (dans ce sens, Laurent Marcangeli), la majorité rappelle ce qu'elle estime relever du paradoxe : la configuration actuelle des groupes fait que ceux de l'opposition (au nombre de trois) représentant au total 31 élus, disposent de 30 minutes de temps de parole contre 10 minutes pour la majorité qui en comporte 32 (état de fait rappelé par Jean Biancucci et Louis Pozzo di Borgo qui en appellent à une modification du règlement intérieur de l'Assemblée).

De manière générale, la nouvelle présidente de l'Assemblée, Marie-Antoinette Maupertuis, rappelle à quel point il est essentiel « que les groupes aient les moyens de travailler sur le plan matériel et organisationnel ». Elle va même plus loin en proposant que l'Assemblée puisse disposer d'un budget en propre, avec un véritable pouvoir d'ordonnateur conféré à sa présidence (voir annexes II). Étant donné l'ampleur de cette réforme, et les conséquences qu'elle entrainerait à plusieurs niveaux, nous ne la formulons pas dans le présent rapport, mais y souscrivons néanmoins pleinement.

Section III
Des organes consultatifs qui accompagnent

La question des autorités consultatives a toujours été, en droit constitutionnel, sujette à controverse. Par définition, elles ne peuvent être que consultatives et ne sont donc pas un lieu de pouvoir décisionnel. À l'intérieur de la catégorie, plusieurs déclinaisons sont envisageables :

- ✓ Un avis qui peut seulement être demandé ;
- ✓ Un avis qui doit être demandé mais pas forcément suivi ;
- ✓ Un avis qui doit être demandé et suivi.

La Collectivité de Corse est « accompagnée » de quatre organes consultatifs. Le Conseil économique, social, environnemental et culturel (ci-après, le CESEC), la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et *l'Assembla di a Ghjuventù*. Leur statut (législatif pour les deux premiers, règlementaires pour les seconds) diffère, de même que leur rôle dans le fonctionnement global de la Collectivité. Il ressort de la plupart des entretiens un constat plutôt sombre de l'utilité de ces organes consultatifs, dont le rôle

de « boussoles » (Paul-Toussaint Parigi, voir annexes II) pourrait néanmoins être renforcé.

A. Pour une vision qualitative et non seulement contraignante des avis du CESEC

De manière générale, la présence d'organes consultatifs est l'une des caractéristiques de toute pratique délibérative. Leur rôle est d'éclairer, d'aider les élus sur des questions techniques comme le rappelle Marie-Jeanne Nicoli à propos du CESEC qu'elle préside (voir annexes II). La question du renforcement des organes consultatifs a été posée à pratiquement toutes les personnes interrogées. L'immense majorité a commencé par répondre que lesdits organes n'étaient pas d'une grande utilité, voire étaient des « gadgets » pour reprendre le terme de Laurent Marcangeli à propos de la chambre des territoires. Mais ces mêmes personnes, dans le même temps, étaient favorables à une amélioration de leur fonctionnement. Il convient ici de bien séparer les quatre organes. D'une part, car deux ont un statut législatif, deux seulement règlementaire ; d'autre part, car un seul, le CESEC, doit obligatoirement être saisi dans certains cas. Tous ces organes méritent un éclairage pédagogique sur leur fonction et périmètre, les entretiens laissant entrevoir même parfois des « enchevêtrements » de compétences qui sont susceptibles de nuire à leur efficacité.

- *La spécificité du CESEC par rapport aux Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)*

Sur l'ensemble du territoire français métropolitain existent des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) dont le rôle est ainsi défini par la loi du 7 août 2015 (article 32) :

> Article L. 4134-1du CGCT :
> L*e conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.*
> *Il a pour mission d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales.*

C'est l'article 250 de la loi environnementale n°10-788 du 12 juillet 2010, dite « Grenelle 2 » qui a ajouté l'environnement dans la dénomination. Le rôle des CESER n'est jamais que consultatif mais leur intervention est obligatoire dans les cas les plus importants, listés à l'article L. 4241-1 alinéa 1 du CGCT.

La loi n°91-428 du 13 mai 1991, modifiée par la loi n°02-92 du 22 janvier 2002 et l'ordonnance n°16-1562 du 21 novembre 2016 dote la Corse d'un Conseil économique, social et culturel (qualifié également ensuite d'environnemental). Il est placé auprès des deux organes clefs de la Collectivité : exécutif et Assemblée de Corse.

Articles L. 4422-34, alinéa 1 du CGCT : *Le conseil exécutif et l'Assemblée de Corse sont assistés d'un conseil économique, social et culturel de Corse. L'effectif du conseil économique, social et culturel de Corse ne peut être supérieur à celui de l'Assemblée de Corse (…).*

La spécificité du CESEC découle, logiquement, de la spécificité matérielle de la Collectivité de Corse. Ses compétences sont élargies, à l'image de celles de ladite Collectivité, notamment en matière culturelle et éducative. Par ailleurs, ses attributions ont été revues en 2002, par la loi précitée. Le CESEC est *obligatoirement* consulté par le président du Conseil exécutif sur (article L. 4422-36 du CGCT) :

- ✓ Le projet de plan d'aménagement et de développement durable de la Corse et les projets de révision de ce plan ;
- ✓ Les projets de documents de planification de la collectivité de Corse ;
- ✓ Les projets de délibérations définissant les politiques publiques ou portant schémas et programmes dans les domaines où les lois reconnaissent une compétence à la collectivité de Corse ;
- ✓ Les projets de délibérations relatifs aux compétences en matière d'éducation, de culture et de langue corse ;
- ✓ Les projets de documents budgétaires de la collectivité de Corse pour se prononcer sur leurs orientations générales.

S'ajoute à ces avis obligatoires la possibilité d'être saisi par le président du Conseil exécutif et la présidente de l'Assemblée de Corse sur toute question relevant des compétences de la Collectivité ou « projet entrant dans les compétences de la collectivité de Corse en matière économique et sociale, intéressant l'avenir culturel de la Corse ou emportant des conséquences en matière d'éducation, d'environnement ou de cadre de vie » (article L. 4422-37 du CGCT, alinéa 1). Il peut en outre également s'autosaisir, comme prévu dans le second alinéa du même article : « Il peut, en outre, à son initiative, émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la collectivité de Corse en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle ».

Le CESEC peut donc formuler trois types d'avis :

- ✓ Les avis obligatoires ;

- ✓ Les avis facultatifs sur demande du président du Conseil exécutif ou de la présidente de l'Assemblée de Corse ;
- ✓ Les avis qu'il formule de sa propre initiative.

- o *Mieux éclairer techniquement la Collectivité pour mieux décider politiquement*

Le règlement de l'Assemblée reprend les éléments du CGCT cités ci-dessus. Quels sont les points à améliorer, tels qu'ils ressortent des entretiens menés, et notamment de celui avec la présidente du CESEC ? Ce dernier est un organe consultatif dont la mission est d'aider, d'accompagner la Collectivité.

Si la vision des demandes d'avis n'est que « contraignante » (il faut les demander parce que la loi *oblige* la Collectivité à le faire), son rôle n'est que façade et ne sera pas efficace. Surtout, le CESEC ne pourra pas remplir sa mission première qui est d'aider, d'accompagner la Collectivité dans sa prise de décision. Si la vision des demandes d'avis est plus qualitative (on a *intérêt* à demander les avis pour être *mieux éclairé* techniquement et donc mieux décider politiquement), le CESEC pourra remplir pleinement son office, dans l'intérêt général. Pour ce faire, deux éléments sont importants : le premier doit résulter des bonnes pratiques et concerne les délais. Le second, novateur, consiste à inviter la présidente du CESEC aux conférences des présidents.

Le CGCT ne fait pas mention des délais à l'intérieur desquels les présidents saisissent le CESEC pour avis, celui-ci se réunit, rédige l'avis, et le porte à la connaissance des présidents et des élus. Selon l'article 80 du règlement de l'Assemblée de Corse, la demande d'avis est adressée « en temps utile pour que la convocation du Conseil ait lieu douze jours au moins avant sa réunion ». Dans les faits, il en va très différemment comme en témoigne la présidente du CESEC, Marie-Jeanne Nicoli. À notre question sur la nature « raisonnable » des délais, elle a clairement répondu par la négative : « Les délais ne sont pas raisonnables, comme nous le faisons régulièrement savoir. Les élus font des efforts mais nous sommes saisis parfois extrêmement tard : nous avons en moyenne trois jours pour étudier des dossiers qui font parfois des centaines de pages, puis pour rédiger nos avis… Nous faisons malgré tout face, car nous avons les moyens humains et les compétences nécessaires, mais sincèrement la qualité serait supérieure si les délais étaient autres ». Et la présidente de regretter également de ne pas parvenir à présenter des avis aux commissions de l'Assemblée, comme les textes le permettent (voir annexes II). Les élus, de manière générale, ne prennent connaissance des avis que la veille des sessions. À un moment où, en réalité, ils ont déjà déterminé le sens de leur vote, qui n'a donc pas pu être éclairé par les avis du CESEC : ces derniers ne remplissent donc pas leur office. Évoquant son expérience de conseillère

exécutive, Josepha Giacometti-Piredda rapporte que les échanges avec les membres du CESEC ont toujours été précieux mais que, faute de temps, elle ne pouvait être en mesure de les intégrer dans ses rapports. De manière générale, tous les acteurs interrogés ont souligné ce problème de délais, en avouant pour certains que les avis du CESEC étaient parfois portés à la connaissance des élus le jour même de la session, « c'est-à-dire à un moment où ils se sont déjà positionnés en réunion de groupe sur le sens de leur vote » (Jean-Guy Talamoni, voir annexes II).

C'est d'autant plus problématique qu'à l'heure où sont souvent mises en avant les vertus de la démocratie participative, le CESEC en est une bonne illustration compte tenu de sa composition : en sont en effet membres les représentants de la société civile organisée, diversifiée et plurielle. Le CESEC ne fait pas qu'éclairer les élus dans des domaines techniques : il fait aussi remonter « les attentes, les aspirations, les revendications, voire les critiques » de ceux qu'il représente (Marie-Jeanne Nicoli, voir annexes II).

L'absence de respect d'un délai raisonnable n'est pas le signe d'une volonté délibérée. La question du temps est l'une des celles qui revient le plus régulièrement dans les entretiens menés. Elle est l'un des ennemis les plus redoutables du bon fonctionnement de la Collectivité. Il ne faut donc pas en appeler à une sanction, ou à une modification des textes existants en la matière, mais aux « bonne pratiques » comme rappelé par Paul Giacobbi (voir annexes II). Il faut que la Collectivité, et notamment les présidents, fassent cet effort au nom de l'intérêt général.

Proposition n°6
Pour donner aux avis du CESEC leur fonction première qui est d'éclairer les élus, surtout dans le cadre des avis obligatoires, tenter d'instaurer une « bonne pratique » du délai raisonnable

L'autre élément déterminant, pour rappeler que dans le paysage des instances consultatives, le CESEC a 1°) un fondement législatif ; 2°) doit être obligatoirement saisi dans certains cas, serait de mieux associer la présidente à certaines discussions.

- *Une conférence des présidents élargie à la présidente du CESEC*

Cette proposition, comme de nombreuses autres de ce rapport, découle des entretiens menés. Parmi les souhaits de Marie-Jeanne Nicoli figure la volonté pour le CESEC d'être mieux associé aux discussions au sein de la collectivité. Elle le dit plusieurs fois, notamment dans ce passage : « Nous souhaiterions être informés et avoir une concertation en amont avec les représentants du

Conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse ; afin de voir avec eux les sujets sur lesquels ils souhaiteraient obtenir des éclairages préalables émanant de la société civile. Ce serait également une manière d'élargir notre action et ainsi d'accentuer notre rôle de lanceurs d'alerte » (voir annexes II). La volonté d'un meilleur « temps d'échange » apparaît en filigrane tout au long de l'entretien. Plutôt que de multiplier des réunions informelles dont on sait combien elles peuvent être chronophages, il conviendrait d'institutionnaliser cet échange. Pour cela, l'un des meilleurs lieux pourrait être la conférence des présidents. Traditionnellement, en régime parlementaire, elle permet de réunir le président de l'Assemblée délibérative et les présidents des groupes. Adaptée à la spécificité de la Corse, et dans l'intérêt général, ladite conférence pourrait, dans un premier temps, être bien plus formalisée et s'élargir dans un second temps. Outre le Président du Conseil exécutif, intégrer la présidente du CESEC. La réflexion pourrait d'ailleurs aussi porter sur l'élargissement aux autres organes consultatifs, mais l'argument supplémentaire dont jouit le CESEC est le caractère obligatoire de certains de ses avis.

Proposition n°7
Élargir la conférence des présidents à la présidence de la CESEC

Il suffirait pour cela de modifier ainsi l'article 18 du règlement de l'Assemblée de Corse :

Modification de l'article 18 du règlement de l'Assemblée de Corse proposée :
La conférence des présidents réunit les présidents des groupes politiques, le président du CESEC, ainsi que le président du Conseil exécutif ou son représentant en fonction de l'ordre du jour. Elle est présidée par le Président de l'Assemblée, qui en fixe les dates et l'ordre du jour.

B. Une chambre des territoires relais entre les petits territoires et la Collectivité

Tout comme le CESEC, la chambre des territoires jouit d'un statut législatif. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui a créé la collectivité unique en Corse, collectivité à statut particulier, précise qu'elle comprend une chambre des territoires, dont le siège est à Bastia. C'est le décret n° 2017-1684 du 14 décembre 2017 relatif à la chambre des territoires de Corse et portant diverses dispositions d'adaptation à la création de la collectivité de Corse qui est ensuite venu préciser les modalités d'élection et de désignation des membres de la chambre des territoires.

- *Un organe mal composé et sous-exploité*

L'article unique du CGCT (L. 4421-3) relatif à la chambre des territoires est laconique. Pour commencer, celle-ci n'est pas présentée comme un organe de la collectivité de Corse, l'article L. 4422-2 ne la mentionnant pas : « Les organes de la collectivité territoriale de Corse comprennent l'Assemblée de Corse et son président, le conseil exécutif de Corse et son président assistés du conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse ». Il s'agit donc d'une instance placée plutôt à ses côtés, dont la pratique n'a pas permis d'identifier clairement son rôle et a prouvé son inefficacité.

La chambre des territoires est composée :

- ✓ Des dix membres du conseil exécutif de Corse ;
- ✓ Du président de l'Assemblée de Corse ;
- ✓ De huit membres de l'assemblée élus en son sein ;
- ✓ Des deux présidents des communautés d'agglomération ;
- ✓ Des trois maires des communes de 10 000 habitants ou plus ;
- ✓ D'un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne (au sens de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) ;
- ✓ De huit représentants élus des présidents des communautés de communes ;
- ✓ De huit représentants élus des maires des communes de moins de 10 000 habitants.

Les personnes interrogées sont pratiquement unanimes sur 1°) l'inefficacité de la chambre des territoires. Trois personnes qui en sont membres, Louis Pozzo di Borgo, Laurent Marcangeli et Jean-Christophe Angelini, parlent pour le premier « d'absence de sens », pour le second de « gadget » et pour le troisième de « coquille vide ». Paul-Félix Benedetti dit clairement « qu'en l'état actuel des choses, elle ne sert à rien », tout comme Camille de Rocca Serra qui emploie exactement les mêmes mots. De leur côté, Dominique Bucchini et Jean-Jacques Panunzi la qualifient, comme Jean-Christophe Angelini, de « coquille vide ». Ange Santini, encore plus sévère, parle de « hochet » créé pour faire plaisir aux élus. Mais dans le même temps, certaines personnes soulignent 2°) son potentiel, si elle était rénovée. C'est le cas de Marie-Antoinette Maupertuis, et de Pierre Savelli, qui y siège en tant que maire de Bastia, « convaincu que la chambre des territoires pourrait avoir un vrai rôle à jouer ». Pour ce faire, il propose notamment que plus de points de discussion émanent des élus des territoires plutôt que d'être dictés par les séances de

l'Assemble de Corse. De son côté, le député européen et ancien conseiller à l'Assemblée de Corse, François Alfonsi, estime que le rôle de la chambre des territoires pourrait être renforcé en aval, « dans l'individualisation de certains crédits portant par exemple sur le réseau routier secondaire, les dossiers les plus ordinaires des communes, ou encore l'entretien courant des établissements scolaires relevant de la Collectivité ». Ce qui supposerait une organisation en collèges par bassins de vie.

La personne la plus favorable à cette institution, qui l'a même mise au cœur de notre entretien en parlant de « Sénat des territoires » est Paul Giacobbi. Selon l'ancien président de l'exécutif, il faut réformer deux choses : tout d'abord, le mode de désignation des membres, les communautés de communes étant actuellement sous-représentées alors qu'elles sont « le maillage de base » ; ensuite, les compétences de cette chambre, notamment en matière de répartition des crédits entre les communes (assainissement, logement, etc). Le regard extérieur de Jean-Jacques Urvoas est intéressant : « vu de Bretagne, j'ai l'impression (mais ce n'est qu'une intuition) que l'articulation entre l'échelon régional et les échelons communaux et intercommunaux est perfectible ». Trois personnes interrogées sont enfin nettement pour sa suppression : c'est le cas de Jean-Christophe Angelini, Jean-Jacques Panunzi et Ange Santini. Pour le premier, cette chambre fait doublon avec le Comité du Massif de Corse et la direction des dynamiques territoriales (voir annexes II).

La chambre des territoires ayant un statut législatif, l'action de la Collectivité est réduite, du moins à court et moyen termes. Les modalités de désignation des membres a été également critiquée par d'autres personnes qui en sont membres, comme Louis Pozzo di Borgo. Selon lui, les conseillers territoriaux n'ont pas à y siéger (voir annexes II). En l'état actuel des choses, sur les 42 membres, presque la moitié siègent à l'Assemblée, en tant que membres de l'exécutif ou conseillers territoriaux. Si l'existence et les compétences de la chambre des territoires sont fixées par la loi, les modalités de désignation des membres élus sont en revanche fixées par décret, et sont donc plus faciles à modifier.

- *Revoir la composition de la chambre des territoires pour valoriser sa mission de relais*

Pour que la chambre des territoires puisse être plus légitime au niveau des compétences, il faut qu'elle le soit, *ex ante*, au niveau de sa composition. La présence des conseillers exécutifs et des conseillers territoriaux ne se justifie que faiblement. Si l'on veut que cette chambre soit, non un contre-pouvoir, mais un relais entre les plus petits échelons territoriaux et la Collectivité,

« l'interface entre le niveau de la Collectivité et celui, plus micro, des territoires » (Jean-Guy Talamoni), un « vrai espace de dialogue » entre les échelons (Paul-André Colombani), il faut renforcer la présence des premiers. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le fait qu'il fallait néanmoins prendre garde à ne pas recréer les départements (Camille de Rocca Serra, Jean-Félix Acquaviva, voir annexes II).

Le problème juridique est le suivant : les questions de modalités d'élection des représentants des présidents des communautés de communes et de ceux des maires des communes de moins de 10 000 habitants sont plus faciles à revoir, puisqu'elles sont de nature règlementaire. Il pourrait ici être proposé la modification de l'article D. 4422-30-2.-I. du CGCT (décret du 14 décembre 2017). Mais cette modification, isolée, n'aurait pas de sens. Elle ne trouverait sa cohérence qu'avec une refonte de la composition générale de la chambre des territoires, qui reviendrait à une complète réécriture de l'article L. 4421-3 du CGCT. Ceci s'apparenterait à une exercice d'écriture dépourvu de toute chance d'aboutissement. Du point de vue de la composition, un élément peut être réglé à court terme, sans besoin de l'intervention du pouvoir central, qu'il s'agisse du législateur ou du Premier ministre : la délégation de la présidence.

Il ressort souvent des entretiens que les charges du président de l'exécutif sont bien trop nombreuses et lourdes pour qu'il puisse toutes les exercer pleinement et de manière satisfaisante. La présidence de la chambre des territoires est de celles-là. Par ailleurs, pour revenir à l'importance des communautés de communes soulignée par plusieurs personnes interrogées, cette délégation aurait du sens si elle s'effectuait, à la faveur, non d'un autre membre du Conseil exécutif, mais de l'un des représentants desdites communautés de communes. La délégation pourrait être mentionnée dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, qui, en l'état actuel de sa rédaction, contient un chapitre relatif à la chambre des territoires « en suspens » : « Article 85 : [Relations avec la Chambre des Territoires à définir]. » Mais le problème est le suivant : il ressort de la lecture du Code général des collectivités territoriales que le président ne peut déléguer cette compétence en application de l'article L. 4422-25 qu'à un conseiller exécutif. Par conséquent, la délégation de la présidence de la chambre des territoires ou plutôt l'exercice de cette compétence par un autre membre devrait probablement s'inscrire dans le cadre d'une proposition tendant à modifier les dispositions législatives afférentes. L'interprétation peut néanmoins être autre, mais elle est risquée. Peut-être que l'Assemblée pourrait faire la demande d'une adaptation et modifier ensuite son règlement en ce sens.

Proposition n°8
Déléguer la présidence de la chambre des territoires à un représentant des communautés de communes

Proposition d'article 85 du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, après avoir fait une demande d'adaptation :
La chambre des territoires favorise la coordination et la mise en œuvre de politiques de solidarité et de proximité avec les communes et les intercommunalités de Corse. À cette fin, elle coordonne l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment en matière d'investissement, et promeut la prise en compte de la diversité des territoires dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.
Elle est composée des membres du conseil exécutif de Corse, du président de l'Assemblée de Corse et de huit membres de l'assemblée élus en son sein, des présidents des communautés d'agglomération, des maires des communes de 10 000 habitants ou plus, d'un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, de huit représentants élus des présidents des communautés de communes et de huit représentants élus des maires des communes de moins de 10 000 habitants.
Pour mieux exercer sa mission d'interface entre les collectivités territoriales, les intercommunalités et la Collectivité de Corse, le président du Conseil exécutif délègue sa présidence à l'un des représentants des communautés de communes.

C. Une *Assemblea di a Ghjunventù* plus efficace

L'appétence de la jeunesse corse pour les questions politiques et institutionnelles est bien connue. Ainsi, le 28 juillet 2016, sur proposition du Président Jean-Guy Talamoni, l'Assemblée de Corse a voté en faveur de la création d'une *Assemblea di a Ghjuventù*. Celle-ci est composée de 62 membres âgés de 16 à 29 ans. Elle permet à la jeunesse, considérée ici comme une ressource, d'agir aux côtés des élus. Exprimant les attentes et aspirations de la jeunesse insulaire, cette assemblée est une ressource pour les élus et agit à leurs côtés.
Elle est composée de quatre collèges :

- ✓ Un collège d'étudiants de l'Université de Corse, désignés par les syndicats étudiants ;
- ✓ Un collège de jeunes actifs, désignés par les syndicats professionnels ;
- ✓ Un collège de lycéens, désignés au sein du Conseil Académique de la Vie Lycéenne ;

- ✓ Un collège « candidats individuels » désignés par un jury d'élus, sur candidature. Celles-ci sont d'ailleurs en cours au moment où nous écrivons.

Contrairement à la chambre des territoires, l'*Assemblea di a Ghjuventù* bénéficie de dispositions détaillées dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse. On sait combien cette Assemblée était chère à l'ancien président de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni, qui est à l'initiative de sa création. La nouvelle présidente, Marie-Antoinette Maupertuis, y voit également « un levier considérable en termes de transparence publique, d'intégration de la jeunesse, de confiance populaire et de renouvellement des modes d'action » (voir annexes II).

- *L'insuffisance des moyens*

Les deux vice-présidents interrogés, Camille Martelli et Petr'Antò Vesperini, relèvent tous deux l'absence de moyens, préjudiciable au bon fonctionnement de *l'Assemblea di a Ghjuventù* (voir annexes II). Il faut avoir conscience que cette absence de moyens, qui est d'ailleurs également déplorée par d'autres instances, n'est pas imputable à la Collectivité. Pour le dire autrement, les instances créées par la loi n'ont pas qu'un statut normatif supérieur : elles ont, en conséquence, des moyens matériels également supérieurs. Créée par délibération de l'Assemblée de Corse, cette assemblée de la jeunesse est l'un des exemples des limites de l'auto-gouvernance de la Corse. En parlant des organes créés à l'initiative de l'Assemblée de Corse, l'actuelle présidente de cette dernière rappelle qu'« ils peuvent être dotés de cadres règlementaires appropriés pour fonctionner efficacement, alors même qu'ils répondent à un souci de consultation élargie : on voit là les limites du statut actuel de la Corse, qui ne dispose pas en réalité de capacités d'autogouvernement dès lors que les instances qu'elle crée ne peuvent être dotées de moyens » (voir annexes II).

Il ressort néanmoins des entretiens que deux éléments pourraient être améliorés. Le premier découle des bonnes pratiques, et est une exigence découlant du bon sens commun. Un organe consultatif ne sert à rien s'il ne peut remplir son office premier : éclairer les élus. Cette fonction d'éclaireur suppose d'être entendu, vu en temps « utile ». L'exigence du raisonnable signifie qu'au minimum, les élus puissent prendre connaissance des avis et/ou motions des jeunes avant de délibérer. Tout comme l'exigence de courtoisie institutionnelle induit que les jeunes puissent avoir connaissance des rapports avant les sessions. Marie-Antoinette Maupertuis rapporte elle-même que l'*Assemblea di a Ghjuventù* a pu être saisie de rapports… après qu'ils aient été votés par l'Assemblée de Corse.

- *Le besoin d'un relais avec le Conseil exécutif*

Le second élément à améliorer est l'interface entre les jeunes et la Collectivité, notamment le Conseil exécutif. Les deux vice-présidents ont insisté sur le rôle technique crucial que joue leur référent administratif, Jean-Simon Ambrosi. Mais tous deux regrettent l'absence d'un référent politique, même si, toujours de leurs avis, les rapports avec la présidence de l'Assemblée et le Conseil exécutif sont de grande qualité. Ce référent politique permettrait une meilleure lisibilité de l'action de chacun, des agendas respectifs pour une meilleure utilisation des productions diverses.

Ce référent politique aurait aussi un rôle de « formation » des jeunes. Comme le précise Camille Martelli, quand les jeunes arrivent à l'Assemblée, on leur fait une visite guidée d'une heure, mais rien de plus. Certains d'entre eux n'ont que 16 ans… (voir annexes II). Le référent politique pourrait également les « former », non à la politique, mais à l'exercice technique auquel ils vont être vite confrontés : savoir rédiger un avis, utiliser les formes adéquates dans les courriers, s'exercer à la prise de parole en public. Cette fonction de référent politique, faisant l'interface entre les jeunes et le Conseil exécutif, pourrait être exercée par sa benjamine ou son benjamin.

Proposition n°9
Création d'un référent politique jouant le rôle d'interface entre *l'Assemblea di a Ghjuventù* et le Conseil exécutif

Modification de l'article 8 alinéa 1 du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse proposée :
L'Assemblea di a Giuventù peut être saisie par le Président de l'Assemblée de Corse et par le Président du Conseil exécutif, ou, de sa propre initiative, formuler des propositions à leur attention. Elle est assistée d'un référent politique, nommé par le président du Conseil exécutif, qui assure la coordination entre l'Assemblea di a Giuventù et le Conseil exécutif. À ce titre, ledit référent transmet notamment, en temps utile, les rapports du Conseil exécutif dont il estime qu'ils sont de nature à légitimer l'avis de l'Assemblea di a Giuventù.

Chapitre II
Des institutions exemplaires

L'exemplarité est aussi difficile à définir dans le sens commun qu'en politique. En droit, elle n'existe pas mais de nombreux pans du droit constitutionnel en sont tout à la fois au fondement et à la conséquence. Être exemplaire, c'est pouvoir servir d'exemple par sa conduite. Une conduite qui respecte les grands principes d'éthique, de probité, de transparence et de déontologie. Dans les dernières années, et notamment après des scandales d'État qui ont considérablement affaibli la République, est apparue la nécessité de mieux réfléchir à ces problématiques complexes car terriblement humaines. S'il est quasiment impossible d'encadrer un comportement humain isolé, il est en revanche envisageable de créer des cadres, règles et autres garde-fous qui permettent aux élus de respecter leur mandat. Car celui-ci est l'expression directe de la souveraineté du peuple, qui abandonne sa parcelle de pouvoir dans les mains d'un élu qui va agir en son nom et pour le compte de l'intérêt général.

Au niveau national sont ainsi apparues, outre de nouvelles incriminations pénales, de nouvelles commissions (dont celle présidée par Lionel Jospin, au sein de laquelle nous avons siégé), instances et autorités. Ont ainsi vu le jour la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, la fonction de déontologue à l'Assemblée nationale, et les organes de contrôle au sein de cette dernière. La loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Loi « Sapin II », a entendu porter la législation française au niveau des meilleurs standards européens et internationaux dans la lutte contre la corruption, et a des conséquences sur les collectivités territoriales. En amont de l'adoption de ladite loi, le rapport d'information des députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix a relevé le fait que les collectivités territoriales n'étaient pas à la hauteur en termes de lutte anticorruption. Dans le même sens, l'Agence Française Anticorruption (AFA) a mené en 2018 une enquête sur la prévention de la corruption dans le service public local peu valorisante pour les collectivités. Elle a en effet mis en évidence le fait que de nombreuses collectivités n'avaient pas adopté de dispositions spécifiques pour prévenir les atteintes à la probité.

Si les instances politiques se doivent d'être exemplaires, c'est aussi parce que depuis 1789, « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » selon l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme

et du citoyen. Parmi les revendications les plus fréquentes déposées dans les cahiers de doléances, celle de demander des comptes figurait en bonne place. Les agents du roi étaient sommés d'expliquer, de justifier, d'assumer leurs actions génératrices de tant d'injustices, pas seulement fiscales.

En principe, dans une démocratie, ceux qui exercent le pouvoir sont censés être exemplaires et doivent donc être à la fois responsables (*responsability*) et doivent pouvoir rendre des comptes (*accountability*). Aussi la procédure parlementaire permet-elle aux représentants de la nation de demander des comptes à l'exécutif.

En Corse, les institutions fonctionnent aussi comme un « mini » régime parlementaire. Le Conseil exécutif peut tout d'abord être dans l'obligation de rendre compte de sa politique à l'initiative d'un élu. C'est le système des questions. Mais c'est surtout, ensuite, à travers les commissions de l'Assemblée que ce contrôle est le plus efficace, qu'il s'agisse de la commission permanente, de la commission de contrôle ou des commissions *ad hoc*. Par ailleurs, un cinquième des membres de l'Assemblée peut demander la création d'une mission d'information et d'évaluation (article 27 du règlement intérieur de l'Assemblée). Elle possède enfin, contre l'exécutif, l'arme de la défiance constructive comme rappelé plus haut. L'exemplarité du président du Conseil exécutif, et à travers lui, de la Collectivité, peut être observée à deux niveaux. En interne, par la commission de contrôle et la mise en place d'un plan anticorruption et en externe, par le comité d'évaluation des politiques publiques. S'ajoute à cela la commission de déontologie qui, même sans pouvoir de sanction, joue le rôle de gardien de l'éthique et la déontologie des élus. Les mécanismes <u>anticorruption</u> pourraient être hissés à un plus haut niveau d'efficacité (section I).

Cette notion d'exemplarité est liée à la place qu'occupe le peuple dans l'exercice politique. C'est en effet de lui qu'ont émané les besoins de contrôle du pouvoir, à l'image des cahiers de doléances au XVIIIème siècle ; c'est lui qui a réclamé plus d'éthique et de transparence dans l'exercice du pouvoir. La crise de défiance n'a pas épargné la Corse. C'est au pouvoir politique, en l'espèce la Collectivité de Corse, qu'il appartient de prévenir le risque d'une remise en cause du contrat social, pour éviter que les citoyens ne se détournent de la vie démocratique. Le taux de participation aux dernières élections territoriales prouve que les Corses ne se désintéressent pas de la politique, mais l'enchantement doit être entretenu et personne n'est à l'abri de la lassitude politique, surtout dans des périodes marquées par la crise, qu'elle soit économique, sécuritaire, écologique ou sanitaire. La défiance est redoutable en ce qu'elle entretient la crise de légitimité : la majorité, même absolue, ne garantit pas de s'en prémunir. De nos jours, aucun élu politique

n'apparaît, aux yeux des citoyens, pleinement légitime du seul fait qu'il a été élu. La base du contrat social ne suffit plus ; il faut l'entretenir, la soigner, la ré-enchanter. De ce climat négatif et pesant de défiance est apparue la nécessité de donner au peuple une place plus importante, qui ne se limiterait pas au rendez-vous périodique dans les urnes. Les procédés dits de démocratie directe sont nés, à travers des techniques variées comme le droit de pétition ou les conférences citoyennes. Dans la plupart des pays où elles ont été créées, le résultat fut un échec, à commencer par la Conférence sur le climat voulue par Emmanuel Macron. Les expériences positives sont souvent montrées en exemple mais elles se comptent sur les doigts d'une main. En Corse, les conférences citoyennes pourraient avoir du sens. Tant pour des raisons historiques et culturelles que géographiques, le peuple pourrait s'exprimer, à la double condition qu'il soit entendu, mais pas comme un censeur. L'agora ne saurait se substituer au suffrage universel (section II).

Section I
Du contrôle des politiques publiques à la prévention anticorruption

Le contrôle des politiques publiques s'exerce au sein de la Collectivité de Corse de deux façons : en interne, essentiellement par la commission de contrôle, et en externe, par le comité d'évaluation des politiques publiques. Mais il ressort des entretiens que le CESEC pourrait également être amené à jouer ce rôle (A). Le second grand aspect relatif à l'exemplarité découle de la loi Sapin II. La mise en place d'un plan anticorruption est encore à bâtir (B).

A. Le problème de la démultiplication de la fonction de contrôle

- *Trois lieux d'exercice du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques*

Il ressort des entretiens menés que le contrôle et l'évaluation des politiques publiques sont susceptibles d'être effectués en trois lieux : la commission de contrôle de l'Assemblée de Corse, le comité d'évaluation des politiques publiques et le CESEC. Le premier n'appelle pas de commentaire particulier. La commission doit être maintenue dans son principe et dans sa particularité : être présidée par un élu membre d'un groupe de l'opposition. La fonction d'évaluation exercée par le CESEC serait une manière, pour cet organe consultatif, d'exercer à plein ses prérogatives. Elle est permise par la loi et son actuelle présidente souhaite, comme précisé dans son entretien, « accentuer [le] rôle de lanceurs d'alerte ». Dans ces conditions, il risque d'y avoir un « doublon » dans cette compétence de contrôle et d'évaluation. À notre question sur cet éventuel enchevêtrement des compétences entre le CESEC et

le comité d'évaluation des politiques publiques, les deux présidentes concernées, Marie-Jeanne Nicoli et Marie-France Bereni-Canazzi, ont relevé la jeunesse du second comité et l'importance de la pratique pour cette articulation (voir annexes II).

Il faudra prendre garde à ce que ces deux organes consultatifs collaborent dans les meilleures conditions possibles, surtout compte tenu de la fragilité normative du second, si les élus souhaitent le conserver : le comité d'évaluation des politiques publiques a été créé par une délibération de l'Assemblée de Corse mais ne figure même pas, pour le moment, dans son règlement intérieur.

- *La fragilité normative du comité d'évaluation des politiques publiques*

La fragilité ici relevée ne concerne pas le statut règlementaire du comité, qui a été voulu par la majorité des élus, mais celle de son encadrement. Sans détour, sa présidente, Marie-France Bereni-Canazzi, nous a expliqué les extrêmes difficultés auxquelles elle est concrètement confrontée : absence de lieu de travail, de secrétariat, de bureau. Surtout, absence de rémunération pourtant votée par l'Assemblée de Corse (délibération n°21/011 de l'Assemblée de Corse du 29 janvier 2021, voir annexes II). L'intuition que nous avons est que l'actuelle Collectivité hésite peut-être à conserver ce comité, dont la création a été voulue par l'ancienne assemblée, et notamment par son président Jean-Guy Talamoni. C'est aux élus seuls qu'il appartient de prendre la décision de son maintien ou de sa suppression. Ce qui est certain, c'est qu'en l'état actuel des choses, il faut :
1°) mieux affirmer l'existence de ce comité en y consacrant un chapitre du règlement intérieur ;
2°) réformer sa composition afin de lui donner plus de sens et bien le distinguer de la fonction d'évaluation du CESEC.

Ainsi, l'affirmation normative de son existence et un éclaircissement organique et matériel, permettront au comité d'évaluation des politiques publiques de se doter des moyens matériels qu'il ne possède, pour l'instant, absolument pas.

Pour garantir son indépendance, la présence du conseil exécutif ne paraît ni déterminante ni souhaitable. Cela permettrait par ailleurs d'alléger les charges de l'exécutif qui pourrait, néanmoins, être invité à assister à des travaux du Comité si celui-ci le décidait.

Proposition n°10
Consacrer l'existence du comité d'évaluation des politiques publiques dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse. Réformer sa composition pour renforcer son indépendance (absence du conseil exécutif comme membre de droit) et son caractère démocratique (augmentation des citoyens tirés au sort)

Ajout d'un nouveau chapitre au sein du titre V du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse consacré aux relations entre l'Assemblée et le CESEC ainsi qu'avec les autres instances consultatives de l'Assemblée de Corse :
Le comité d'évaluation des politiques publiques est chargé d'évaluer les principales politiques publiques de la Collectivité de Corse selon une liste prioritaire qu'il aura établi.
Le comité d'évaluation des politiques publiques est composé de membres de droit et de membres élus, de même que de vingt citoyens tirés au sort. Le règlement intérieur dudit comité précise sa composition et notamment les modalités de désignation des représentants de la société civile et citoyens tirés au sort.

Les membres de droit pourraient être :

- ✓ Le président de l'Assemblée de Corse ;
- ✓ Les présidents de groupes de l'Assemblée ;
- ✓ Le président du CESEC ;
- ✓ Les vice-présidents de l'*Assemblea di a Ghjuventù* ;
- ✓ Le directeur général des services ;
- ✓ L'inspecteur général des services ;
- ✓ Le secrétaire général de l'Assemblée de Corse.

Si le comité d'évaluation le décide, le président du Conseil exécutif et/ou des conseillers exécutifs pourraient être invités à assister à certains de ses travaux. Ces derniers pourraient également demander à y être associés.

Les membres élus continueraient à être désignés, actuellement, au sein de collèges de personnalités extérieures, représentant les chambres consulaires, les organisations syndicales de salariés, les organisations professionnelles des employeurs, les associations de maires, les collectifs citoyens de lutte contre les dérives mafieuses, et l'université de Corse.

Le nombre de cet ensemble est élevé et pourrait être diminué, afin de faire augmenter le nombre de citoyens tirés au sort, dont la présidente du comité

dit, dans l'entretien mené, qu'ils sont les plus actifs et ceux sur lesquels elle s'appuie le plus. L'essentiel pour chacune de ces catégories étant d'être représentée, un membre suffirait au lieu de deux actuellement pour les chambres consulaires par exemple.

B. Bâtir un plan anticorruption

Au niveau national, la lutte anticorruption a un visage pénal. La probité est ainsi défendue à travers les délits suivants :

- ✓ La concussion (art. 432-10 du code pénal) ;
- ✓ La prise illégale d'intérêts (art. 432-12 du code pénal) ;
- ✓ Le favoritisme (art. 432-14 du code pénal) ;
- ✓ Le détournement de fonds publics (art. 432-15 du code pénal) ;
- ✓ La corruption publique passive (art. 432-11 du code pénal) ;
- ✓ La corruption publique active (art. 433-1 du code pénal) ;
- ✓ Le trafic d'influence public passif (art. 432-11 du code pénal) ;
- ✓ Le trafic d'influence public actif (art. 433-1 du code pénal) ;
- ✓ Le trafic d'influence privé passif (art. 433-2 du code pénal) ;
- ✓ Le trafic d'influence privé actif (art. 433-2 du code pénal).

Aux côtés de cet arsenal punitif existent des dispositifs concourant à la prévention de la corruption. Il peut ainsi s'agir, au niveau des collectivités territoriales :

- ✓ Des obligations déontologiques (création d'un référent déontologue, d'une commission de déontologie de la fonction publique) ;
- ✓ De la prévention des conflits d'intérêts (les déclarations d'intérêts, les obligations de déport des élus) ;
- ✓ De la détection (le système des alertes) ;
- ✓ De la transparence (les déclarations de situation patrimoniale, l'ouverture des données publiques, la publication des données budgétaires et financières).

- o *Les exigences de la loi Sapin II et les recommandations de l'Agence française anticorruption pour les collectivités territoriales*

Les dispositions de la loi Sapin II obligent les collectivités territoriales à mettre en place un dispositif de prévention et de détection des risques d'atteinte à la probité. Le secteur privé est plus familiarisé avec les notions d'audit interne, de contrôle interne et de gestion des risques. Créer un programme de lutte anticorruption est plus difficile pour les collectivités.

Plusieurs acteurs doivent être associés : tant les agents que les élus, à travers notamment la direction du contrôle interne et l'Inspection générale et le comité d'éthique de l'Assemblée de Corse. Il est important de nommer un référent, ou un comité de pilotage, qui reportera au président du Conseil exécutif les différentes mesures anticorruption à mettre en place. Celles-ci sont au nombre de huit (article 17 de la loi Sapin II). Sont au départ visées des personnes privées, notamment des sociétés, mais ledit article s'applique par analogie aux personnes publiques. En complément de la loi Sapin II, l'Agence française anticorruption (AFA) fait régulièrement des recommandations, notamment à destination des collectivités ; c'est elle qui a fait le choix d'une analogie avec les dispositions prévues à l'article 17 de la loi. L'AFA recommande notamment aux plus hauts responsables politiques d'une collectivité de s'investir dans la mise en œuvre d'un dispositif anticorruption, notamment en s'engageant publiquement sur une politique de tolérance zéro envers tout comportement contraire à l'intégrité et à la probité. Pour ce faire, il est recommandé aux acteurs publics de doter leur organisation d'un dispositif anticorruption adapté à ses risques propres et, le cas échéant, à ses spécificités. Ce dispositif comporte les huit mesures anticorruption prévues par la loi. L'article 17 de la loi Sapin II recommande aux sociétés privées, et par analogie, aux collectivités territoriales, de se doter :

- ✓ D'un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire et précisant les modalités de prévention des conflits d'intérêts ;
- ✓ D'une cartographie des risques (identification, évaluation et hiérarchisation des risques de corruption inhérents aux compétences, activités et processus de l'entité en vue de leur maitrise) ;
- ✓ D'un dispositif de formation au risque d'atteintes à la probité ;
- ✓ D'une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, etc.) ;
- ✓ D'un dispositif d'alerte interne ;
- ✓ D'un régime disciplinaire permettant de sanctionner les agents ou les salariés de l'entité en cas de violation de ces règles ;
- ✓ De dispositifs de contrôle et d'évaluation interne.

- o *La création d'un comité de pilotage présidé par un référent déontologique pour bâtir le plan anticorruption*

L'AFA a publié son plan national pluriannuel de lutte contre la corruption pour 2020-2022. Au sein de la Collectivité de Corse, la Direction du Comité de Contrôle travaille à l'établissement du plan anticorruption. Cette tâche doit demeurer, à titre principal, celle de l'administration de la Collectivité, spécifiquement de la Direction du contrôle interne et de l'Inspection générale.

Il existe déjà, au sein de l'Assemblée de Corse, une commission de déontologie, actuellement présidée par le Bâtonnier maître Camille Romani et composée des groupes politiques de l'Assemblée. Cette commission a été installée le 16 juillet 2020 par l'ancien président de l'Assemblée de Corse. Elle assure une fonction d'aide, de conseil et de recommandation aux élus en matière de déontologie, probité et prévention des conflits d'intérêts.

Dans le cadre de l'élaboration du plan anticorruption, un seul référent déontologique devrait être désigné, afin de mieux centraliser et piloter l'action en matière éthique de tous les acteurs. Ce comité de pilotage, présidé par le référent déontologique et associant les acteurs concernés dont la commission de déontologie citée ci-dessus, travaillerait sur tous les points cités plus haut dans l'optique de la présentation, à l'Assemblée de Corse, d'un plan de lutte anticorruption.

Proposition n°11
Nommer un référent déontologique chargé de présider un comité de pilotage pour bâtir un plan anticorruption. Comité composé de la Direction du contrôle interne et de l'Inspection générale de la Collectivité, des membres de la commission de déontologie de l'Assemblée de Corse et des secrétaires généraux du Conseil de l'exécutif et de l'Assemblée.

Section II
Le lien entre le peuple et les élus

Rarement un mouvement comme celui des gilets jaunes n'aura autant obligé les gouvernants à s'interroger sur la démocratie. Car finalement, on ne s'interroge sur les fondamentaux qu'en période de crise, comme s'ils étaient acquis. Réfléchir à la démocratie est complexe parce que ceci nous oblige, intellectuels, politiques, citoyens, à l'envisager de manière globale et à ne mettre de côté aucun aspect. On ne peut pas ne retenir que les aspects positifs qui remontent à Athènes en évinçant ceux qui nous dérangent. Pour le dire autrement, on ne peut pas se dire démocrates quand on se réjouit d'un taux de participation, ou de la victoire d'un parti pour lequel on a de la sympathie, et s'avouer démocratosceptiques quand les extrêmes sont présents au second tour d'une élection. On ne peut pas retenir une vision de la démocratie à géométrie variable. Soit nous sommes démocrates, et alors nous devons également accepter et assumer les risques de déviations de cette forme de gouvernement, déjà mis en lumière par Aristote et surtout Platon : la démagogie, le populisme. Soit nous ne sommes pas démocrates. Évidemment,

ce choix ne doit pas enfermer la réflexion et il est de la responsabilité des gouvernants de penser à sans cesse aménager la démocratie, pour l'améliorer, la rendre plus participative. C'est d'ailleurs ce sentiment de responsabilité qui est à l'origine de la volonté de « respiration démocratique » souhaitée par le président du Conseil exécutif Gilles Simeoni. Comme toute autre institution, la démocratie doit aussi se moderniser, dans le sens de s'adapter aux besoins et souhaits de la société.

La crise des gilets jaunes est particulièrement révélatrice de cette revendication de « plus » de démocratie et la Collectivité de Corse a pris soin de ne pas la négliger. Des rencontres régulières ont eu lieu (Conférence sociale sur le coût de la vie en Corse notamment), avec leurs représentants et les présidents de l'exécutif et de l'Assemblée. Cette crise a permis de réfléchir de nouveau à la démocratie participative, avec toutes les précautions qu'il faut avoir avec ce genre de concept, surtout au sein d'un régime représentatif. Cette difficulté ressort nettement des entretiens menés (A). Même si elle suscite des sentiments partagés et parfois ambigus, la technique de la conférence citoyenne pourrait être envisagée en Corse, limitée dans son objet et encadrée dans ses modalités (B).

A. Le paradoxe de la démocratie participative

Résumons ce paradoxe avant d'argumenter. La démocratie participative a du mal à éclore dans un régime qui a choisi le principe de la représentation. Que ce soit à l'échelle nationale ou territoriale, nous vivons dans un régime représentatif où les procédés de démocratie directe ont des difficultés à s'épanouir. Preuve en est la faible utilisation en France du référendum, alors que la Constitution n'en prévoit pas moins de sept, de types différents. La démocratie directe ne peut pas exister et même l'idéaliste Jean-Jacques Rousseau l'avouait lui-même en proposant une certaine forme de représentation. Avant de réfléchir à l'*amélioration* de la démocratie, il faut rappeler que nous vivons dans un système, que ce soit au niveau national ou territorial, qui fut obligé de l'*aménager*.

- *Aménager la démocratie*

La vision de Rousseau était plus démocratique que celle de l'Abbé Sieyès, pour qui le suffrage ne pouvait pas être universel et l'électorat ne pouvait pas être un droit mais seulement une fonction. Mais Rousseau n'a jamais proposé que le peuple gouverne directement en s'exprimant à main levée en haut d'une colline. Il estimait que les vraies démocraties ne pouvaient exister que dans des États de très petite taille, d'où ses projets de constitutions pour la Pologne et la Corse. Les citoyens, détenteurs de la souveraineté, sont donc obligés

d'abandonner une parcelle de cette dernière pour la confier à des représentants. Les élus de l'Assemblée de Corse ne sont que les récepteurs, et non les détenteurs, d'un souverain bien. Notre régime est représentatif parce que comme nous ne pouvons pas tous gouverner directement, nous choisissons des représentants qui expriment, au sein de l'Assemblée de Corse, notre volonté générale. La crise des gilets jaunes a donné plus de soif de démocratie participative aux citoyens. Même si le taux de participation aux élections est sensiblement plus élevé en Corse que sur le continent, il faut admettre que l'île n'est pas non plus épargnée par le climat de défiance. Il faut en tenir compte et ne pas négliger les revendications de ceux qui se sentent « oubliés ». L'idée d'une démocratie plus « participative » n'est évidemment pas nouvelle et a pris un relief tout particulier avec la crise de gilets jaunes. La démocratie pourrait donc être « améliorée », modernisée. L'échec de la Convention climat a prouvé qu'à grande échelle, cette technique de conférence citoyenne ne fonctionnait pas. Elle pourrait en revanche fonctionner dans une petite terre qui a, culturellement, l'habitude de parler et de débattre de la « chose publique » dans la rue, et pas seulement dans les cénacles élitistes.

- *Renouveler la démocratie*

La question du renouvellement de la démocratie est aussi celle de la démocratie numérique, qui dépasse nos compétences de juriste. Au cours de notre mission, il conviendra de nous pencher sur les enjeux et la mise en place de la démocratie numérique en Corse, qui a d'ailleurs déjà fait l'objet d'un rapport élaboré par Sébastien Simoni, fondateur de CampusPlex, intitulé *Révolution numérique 3.0 en Corse*[18].

La démocratie ne sera guère améliorée si elle enfreint le suffrage universel. Ni même « renouvelée » : se substituer audit suffrage serait une perversion. Certaines personnes interrogées se disent très clairement favorables à tous les procédés, comme, notamment, les conférences citoyennes. C'est le cas de Paul-Toussaint Parigi, pour qui « la démocratie se prolonge en dehors de l'hémicycle », ou de Josepha Giacometti-Piredda, qui y voit un outil proche de la culture insulaire : « il faut faire des choses qui nous ressemblent, qui sont conformes à notre "topographie mentale". Jean-Guy Talamoni justifie ainsi certaines de ses initiatives face aux critiques dénonçant un « trop » grand nombre de créations : « quand certains y voient des "usines à gaz", j'y vois une complexité inhérente à la démocratie ». Dans le même sens, le vice-président de l'*Assemblea di a Ghjuventù*, Petr'Antò Vesperini, nous a raconté l'expérience de la démocratie participative qu'il met en place à Purtivechju, en tant qu'adjoint. Les présidentes du CESEC et du comité d'évaluation des politiques publiques, Marie-Jeanne Nicoli et Marie-France Bereni-Canizzi, ont mis

[18] https://www.isula.corsica/assemblea/Revolution-numerique-3-0_a217.html

également en avant toutes les vertus de la démocratie participative, la seconde souhaitant même que le nombre de citoyens tirés au sort augmente au sein de son comité (voir *supra*). La première, tout en se prononçant clairement en faveur des conférences citoyennes, alerte sur le risque de conséquences mitigées : « L'échec [éventuel] va générer d'importantes frustrations et le sentiment de défiance qu'on entendait combattre risque d'être aggravé ». Pierre Savelli, tout en rappelant que de tels procédés doivent être soigneusement encadrés, souligne que « malgré la petite société que nous constituons, il existe encore des publics très éloignés des politiques publiques à qui nous devons donner la parole ». François Alfonsi y ajoute un nouvel argument : « Ça peut être aussi un moyen du rapport de force entre la Corse et l'État pour arracher l'autonomie » (voir annexes II).

Certaines autres personnes interrogées, sans jamais s'affirmer « contre » la démocratie participative (Laurent Marcangeli répond ainsi que « philosophiquement, on ne peut être que pour puisqu'on parle de la démocratie parfaite », voir annexes II), préfèrent insister sur la primauté du suffrage universel. La démocratie est, pour le dire en d'autres termes, avant tout le rendez-vous dans les urnes et le lieu de la décision doit demeurer l'organe délibérant. Se sont exprimés en ce sens Jean Biancucci, Laurent Marcangeli, Louis Pozzo di Borgo, Paul-Félix Benedetti, Jean-Charles Orsucci (voir annexes II).

D'autres, plus nuancés, y souscrivent « à condition que la démocratie participative ne soit pas un alibi, une opération de communication » (Marie-Antoinette Maupertuis). Il ressort de l'ensemble des entretiens un élément convergent : les procédés de démocratie participative doivent « enrichir le processus délibérant et non le remettre en cause », toujours selon les termes de la présidente de l'Assemblée de Corse (voir annexes II). Même ceux qui se disent non favorables aux conférences citoyennes dans l'absolu admettent qu'elles peuvent être intéressantes, mais à l'unique condition de ne pas être décisionnelles (Paul-Félix Benedetti) et d'avoir une composition soignée qui ne se limiterait pas à des citoyens tirés au sort (Laurent Marcangeli) (voir annexes II).

B. Une conférence citoyenne corse (« *Pieve* ») sur le développement durable

Il est aussi tentant que dangereux d'opérer de telles comparaisons mais néanmoins, les grands mouvements de révolte populaire, des Jacqueries paysannes aux gilets jaunes, ont un point commun : le mécontentement fiscal et, de manière générale, le sentiment d'être des oubliés. En Corse, les questions de cherté de la vie, de précarité, de prix du carburant prennent un

relief particulier avec les handicaps liés à l'insularité, qui peut enrichir autant qu'elle peut isoler.

Pour tenter d'endiguer cette crise, le président de la République Emmanuel Macron a créé le Grand débat national, en ressuscitant les cahiers de doléance de l'époque révolutionnaire. Autres temps, autres mœurs, ce Grand débat a été entouré d'une très forte communication, incarnée en tout premier lieu par un président désireux de s'impliquer personnellement, manches retroussées dans des arènes populaires (gymnases, salles de fêtes municipales) et diffusée à l'aide des moyens de communication modernes et sophistiqués. Sophistiqués mais pas toujours très clairs : le schéma récapitulatif du Grand Débat, disponible sur le site dédié, est proprement incompréhensible[19].

- *Les prémisses indispensables : la « sélection » des citoyens*

À l'échelon local, il a été demandé aux élus d'organiser des conférences citoyennes autour de citoyens tirés au sort. L'opération de tirage au sort a été confiée à l'institut de sondage Harris, qui a travaillé à partir du répertoire téléphonique sous le contrôle de l'Arcep, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, qui a donné audit institut de sondage les six premiers chiffres de tous les numéros de France. L'institut de sondage a eu le droit d'opérer des correctifs (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle) si le hasard du tirage au sort ne reflétait pas suffisamment la sociologie des régions. Mais Harris a assuré ne pas avoir eu besoin de retoucher les échantillons.

Deux éléments doivent retenir principalement l'attention de la Collectivité qui déciderait, si la proposition ci-dessous est retenue, de créer des conférences citoyennes. Premièrement, il faut mieux apprendre la démocratie. Éduquer en quelque sorte le peuple qui n'est pas habitué à la démocratie directe. Preuve en est cette incise dans le rapport de synthèse de la conférence d'Ajaccio (cadre du Grand débat national) : la plupart des tirés au sort pensaient qu'il s'agissait d'une « blague »[20].

Deuxièmement, il faut régler la question du choix des citoyens membres d'une conférence citoyenne. L'histoire nous permet évidemment de convoquer la question du tirage au sort des citoyens participants. Cette question est très en vogue depuis le début du XXIème siècle. Mieux vaut miser sur la possible indépendance plutôt que sur l'impossible impartialité. Non l'indépendance

[19] https://granddebat.fr/

[20] La synthèse de la conférence régionale en Corse est téléchargeable ici : https://granddebat.fr/pages/les-conferences-citoyennes-regionales (mettre en noir et non souligné)

envers soi-même (nous ne pouvons l'être), mais envers la main qui nous place sur les bancs ou sièges de telle ou telle juridiction, de tel ou tel cénacle politique. Le tirage au sort, mode d'élection non vexatoire, est une façon de ne devoir une dette qu'à des êtres dématérialisés. Le citoyen tiré au sort, en étant au-dessous de rien ni de personne, se hisse au-dessus de tout soupçon. Mais pointe alors un nouveau risque déjà mis en évidence dans l'Antiquité : celui de l'incompétence et/ou du manque de motivation. C'est la raison pour laquelle Aristote proposait éventuellement de ne tirer au sort que les magistratures « ne demandant ni expérience ni compétence ». Quoi qu'il en soit, le tirage au sort est l'expression démocratique la plus absolue, bien plus que l'élection ou la nomination, qui peuvent n'être l'apanage que de quelques-uns.

Sélection des citoyens participants

Tirage au sort	Désignation sur la base de candidatures
➢ *Avantages*: Neutralité de la procédure, indépendance des tirés au sort ➢ *Inconvénients*: Faiblesse de la motivation, déséquilibre de la représentativité (sous représentation d'une catégorie socio-professionnelle ou générationnelle, surreprésentation d'une autre…)	➢ *Avantages*: Motivation des candidats, équilibre de la représentativité ➢ *Inconvénients*: Faiblesse des candidatures, risque de surreprésentation des « élites », suspicion sur la procédure de désignation

- *L'expérience du droit comparé*

Le droit comparé est, comme toujours, riche d'enseignements. Les assemblées citoyennes ont commencé à devenir des laboratoires démocratiques de grande ampleur au début des années 2000. La première assemblée citoyenne voit le jour au Canada, dans la province de Colombie-Britannique, en 2004. Deux ans plus tard, un processus similaire est mis en place en Ontario et aux Pays-Bas. Les expériences ont été positives dans leur déroulé, négatives dans leur effet direct. La première expérience de conférence citoyenne qui peut être qualifiée de réussite est celle, islandaise, qui s'est déroulée en 2009. 900 citoyens avaient été tirés au sort pour délibérer avec

300 représentants de la société civile de leur vision de l'avenir politique du pays. Des élections ont ensuite été organisées, interdites aux partis politiques, pour désigner 25 citoyens membres de l'Assemblée constituante d'Islande. Cette assemblée a rédigé une constitution populaire qui a été soumise à un référendum le 20 octobre 2012 et largement approuvée. L'échec est venu d'une autre conjoncture : le nouveau parti au pouvoir lors des élections suivantes a refusé de faire entrer en vigueur la Constitution citoyenne.

La réussite fut en revanche totale en Irlande. Un élément doit tout de même être d'emblée relativisé : l'expérience ne fut pas « exclusivement » démocratique car l'initiative n'a pas appartenu au peuple ; elle fut celle d'un groupe de chercheurs et d'activistes irlandais souhaitant une réforme constitutionnelle. D'où la création d'un mouvement, le *We The Citizens* et d'une assemblée citoyenne informelle tirée au sort, dite « pilote ». Un institut de sondage a tiré au sort un échantillon représentatif de 100 personnes, qui se sont réunies à Dublin durant un week-end pour discuter de trois grandes questions : le rôle des députés (les liens avec la circonscription, le système électoral, la taille du Parlement), l'identité des politiciens (femmes, âge, limite de mandat, experts externes), et l'arbitrage entre augmentation de taxes ou coupes budgétaires en temps de crise économique.

La deuxième expérience irlandaise a débouché sur une convention constitutionnelle irlandaise (2012-2015). L'assemblée était cette fois mixte, composée de 66 citoyens tirés au sort et de 33 élus issus des différents partis. Cette assemblée avait pour tâche de réviser huit articles de la Constitution.
Trois propositions ont été soumises à référendum (légalisation du mariage homosexuel, réduction de l'âge minimal du Président et suppression de l'interdiction de blasphème). L'expérience islandaise suivante, la *Citizens' Assembly* fut également un beau succès démocratique[21].
Composée cette fois-ci exclusivement de 99 citoyens tirés au sort et présidée par une juge de la Cour Suprême, elle avait pour mission de traiter cinq questions : la légalisation de l'avortement, le vieillissement de la population, le réchauffement climatique, les référendums et la réforme du Parlement. Le peuple irlandais s'est prononcé pour le droit à l'avortement, dans des proportions quasi-identiques à celles de l'assemblée citoyenne, avec 66.4 % de « oui » et une participation historique de près de 65 %. C'est donc grâce à la démocratie participative qu'un problème qui déchire les Irlandais depuis des décennies a pu être débloqué.

[21] https://www.citizensassembly.ie/en (mettre en noir et non souligné)

Au Québec, l'Assemblée nationale a mis en place, en avril 2021, des « tables citoyennes »[22]. Il s'agit d'une consultation sur les moyens de faciliter la participation des citoyennes et citoyens du Québec aux travaux et aux activités parlementaires, notamment à travers des groupes de discussions virtuels. Un tirage au sort a été effectué en juin parmi les candidatures admissibles (les élus n'ont pas le droit de candidater par exemple), en tenant compte de cibles de représentativité démographique de la population québécoise. Les résultats seront présentés aux parlementaires à l'automne 2021.

Les expériences des conférences citoyennes à l'étranger

- **2004**: Première assemblée citoyenne au Canada, dans la province de Colombie-Britannique. 158 tirés au sort et deux natives ont pour mission de réformer le système électoral de la province avant de soumettre sa proposition à référendum
- **2006**: Processus similaire mis en place en Ontario et aux Pays-Bas
- **2009**: Processus similaire en Islande
- **2011-2012:** Mise en place du G1000, assemblée citoyenne belge tirée au sort
- **2010-2011**: Assemblée pilote de *We The Citizens* en Irlande
- **2012-2015**: Convention Constitutionnelle irlandaise (mixte)
- **2016-2018**: *Citizens' Assembly* irlandaise
- **Avril 2021** : Lancement des « tables citoyennes » au Québec

- *Les conférences citoyennes adaptées à la Corse : les « Pievi »*

Les conférences citoyennes, en Corse, pourraient s'organiser, non à l'échelle globale, mais au sein de plus petites échelles qui pourraient rappeler celles des *Pievi*. Bien évidemment, le mot renvoie à une ancienne division administrative, à laquelle se sont ensuite ajoutées des structures religieuses avec les diocèses. Mais le terme *Pieve* venant du latin *plebs* (le peuple), il nous parait opportun et pertinent pour désigner une conférence citoyenne insulaire.

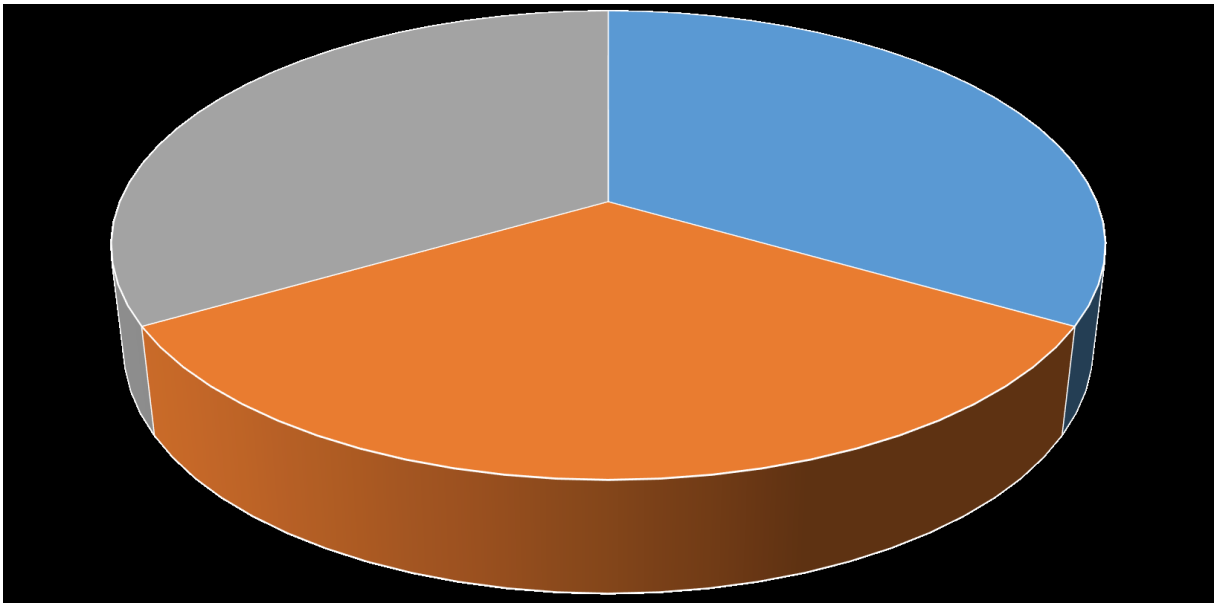
Au niveau du périmètre, il reviendra à la Collectivité de Corse de décider de l'ancrage territorial de ces *Pievi*. Il pourrait s'agir des anciennes provinces. Au niveau des thèmes, il faut que la Collectivité choisisse des sujets importants pour la vie quotidienne des insulaires et sur lesquels les élus ont besoin de leur connaissance pratique. Celui du développement durable paraît le plus pertinent, mais c'est aux élus qu'il doit revenir le choix du découpage territorial et du premier thème. Au niveau enfin de la sélection, tirant les

[22] http://www.assnat.qc.ca/tablecitoyenne/(mettre en noir et non souligné)

conclusions des expériences à l'étranger, et de la spécificité insulaire, un système mixte paraît préférable. Ainsi, comme expliqué dans le schéma suivant, un tiers pourrait être tiré au sort ; un tiers serait choisi par l'Assemblée de Corse, après réception des candidatures ; un tiers émanerait d'élections au sein des associations, des syndicats et des trois principales religions représentées en Corse (catholique, musulmane et juive). Ce système mixte permettrait de combiner les avantages de chaque procédé de désignation, en en gommant les inconvénients (voir tableau ci-dessus).

Proposition n°12
Créer des conférences citoyennes corses, appelées « *Pievi* », sur le thème du développement durable. Conférences organisées au sein de territoires à définir (anciennes provinces par exemple), composées pour un tiers de personnes tirées au sort, un tiers de personnes désignées par l'Assemblée de Corse sur la base de candidatures, un tiers de personnes élues au sein des milieux associatif, syndicaliste et religieux

Proposition d'une procédure de sélection des membres de l'assemblée citoyenne corse



Tirage au sort (un tiers)

Sélection par la Collectivité de Corse sur la base de candidatures (un tiers)

Élection au sein des milieux associatif (secteurs de la culture, du tourisme, du sport, de la protection de l'environnement, de la santé et de l'éducation), syndical et religieux (un tiers)

Seconde partie

L'évolution souhaitable :

un peuple corse dans une île autonome

La première partie du présent rapport a formulé des propositions dans l'objectif d'améliorer le fonctionnement de la Collectivité de Corse. Mais l'existant, qui gagne toujours à être évalué et perfectionné, a néanmoins le mérite de permettre à la Collectivité d'envisager d'emprunter d'autres voies statutaires. Plus exactement, de poursuivre sa trajectoire normative ascendante qui peut la conduire à l'autonomie. Dans son entretien, l'un des acteurs du statut de 1991, José Rossi, rappelle d'ailleurs que ledit statut avait notamment pour objectif de préparer l'avenir : « Cette nouvelle architecture institutionnelle était d'une certaine manière (et cela nous ramène à une question d'actualité) une anticipation d'une évolution potentielle de la Corse vers un statut d'autonomie. Elle fournissait un cadre politique durable à une évolution de ce type » (voir annexes II).

Prolégomènes

○ *Synthèse des entretiens sur la question de l'autonomie : le même mot pour plusieurs réalités*

De manière au premier abord surprenante, la quasi-totalité des élus interrogés sur l'autonomie (les membres des organes consultatifs ne l'ont pas été), quelle que soit leur idéologie, se sont prononcés en faveur de l'autonomie. Pour tout de suite préciser que tout dépendait de ce qu'on entendait ranger derrière le mot, ou ajouter un « mais ». La réponse de Paul Giacobbi à la question sur l'autonomie est particulièrement éclairante de cette tendance observée : « Je suis pour l'autonomie. Mais pas dans tous les domaines. J'y suis favorable pour des questions pratiques, et pour les question d'identité ». Et l'ancien président de l'exécutif de préciser que sur la question de l'identité,

il est « encore plus autonomiste ». De leur côté, Jean-Guy Talamoni et Josepha Giacometti-Piredda alertent sur l'ambivalence du mot. Rappelant que dans les années mille neuf cent quatre-vingts, Raymond Barre avait écrit que la Corse bénéficiait d'un statut proche de l'autonomie, le premier souligne combien le mot est dévoyé et lui préfère celui de « dévolution ». Paul-André Colombani précise que le mot peut faire peur aux parlementaires, à qui il faut plutôt parler des cas concrets pour leur faire comprendre les contraintes et spécificités insulaires. Laurent Marcangeli, à qui « le mot autonomie n'a jamais fait peur », est favorable « à une forme d'autonomie à condition que les compétences régaliennes demeurent de la compétence du pouvoir central ». Dans le même sens, Camille de Rocca Serra et Ange Santini estiment qu'une réforme permettant à la Collectivité de Corse d'obtenir un pouvoir règlementaire plus fort serait souhaitable. D'autres s'inquiètent du fait que l'accroissement des pouvoirs des collectivités territoriales ne dissimule une volonté de désengagement de l'État dans les domaines clefs tels que la santé, les transports ou le logement. C'est le cas de Dominique Bucchini qui, fidèle à son idéologie communiste, estime que « c'est la caractéristique d'une politique libérale qui sacrifie les intérêts populaires pour servir les intérêts financiers sinon capitalistes ». Certains, enfin, à l'image de Jean-Christophe Angelini, croient plus à une construction de l'autonomie par la Corse (notamment à travers un meilleur fonctionnement de la Collectivité) que par une initiative radicale du pouvoir central (voir annexes II).

Naturellement, pour la présidente du Gouvernement des îles Baléares Francina Armengol Socías et le vice-président de Sicile Gaetano Armao, l'autonomie est un fait et un droit intégrés depuis longtemps. Ce qui ne les empêche pas de revendiquer de plus amples compétences pour leurs régions respectives. Il ressort de leurs deux entretiens que l'autonomie consacrée n'est jamais une fin totalement aboutie ; aussi le vice-président de Sicile précise-t-il, avec véhémence, que l'État central a tenté, et tente encore, de vider ladite autonomie de sa substance. Il rappelle qu'au départ, en 1948, elle a été offerte pour mettre un frein aux tendances séparatistes du *Mouvement pour l'indépendance de la Sicile*. Mais qu'ensuite, « une fois consacrée au niveau formel et substantiel, cette autonomie a été progressivement et sans cesse vidée par l'absence ou la portée réductrice des normes donnant exécution au statut imposé par le gouvernement de l'État, par les décisions de la Cour constitutionnelle, par un législateur d'abord national et puis communautaire envahissant » (voir annexes II).

De manière générale, ce qui surprend la constitutionnaliste, c'est l'absence de consensus (excepté chez les étrangers interrogés) sur le mot autonomie. Donner plus de pouvoir à la Collectivité de Corse ne signifie pas lui offrir l'autonomie : comme le dit Josepha Giacometti-Piredda, l'actuel projet de loi

3DS ne ferait qu'offrir plus de décentralisation administrative, très loin de l'autonomie législative.

La synthèse des entretiens permet d'opérer la typologie des positions suivantes :

- ✓ Ceux qui insistent sur le fait que la Collectivité de Corse doit, avant tout revendication, exercer d'abord à plein ses prérogatives (Jean-Jacques Ferrara) ;
- ✓ Ceux qui sont favorables à l'autonomie uniquement entendue comme une extension des compétences et un pouvoir règlementaire renforcé de la Collectivité, les compétences régaliennes demeurant du ressort de l'État (Paul Giacobbi, Laurent Marcangeli, Jean-Charles Orsucci, Jean-Jacques Panunzi, Camille de Rocca Serra, José Rossi, Ange Santini) ;
- ✓ Ceux qui sont favorables à l'autonomie législative, entendue comme le droit pour la Collectivité d'adopter ses propres lois (Jean-Félix Acquaviva, François Alfonsi, Jean-Christophe Angelini, Jean Biancucci, Paul-André Colombani, Nanette Maupertuis, Paul-Toussaint Parigi, Louis Pozzo di Borgo, Pierre Savelli mais avec des nuances sur la méthode, notamment pour Jean-Christophe Angelini) ;
- ✓ Ceux pour qui l'autonomie est un dû qui pourra conduire la Corse sur la voie de l'indépendance (Paul-Félix Benedetti, Josepha Giacometti-Piredda, Jean-Guy Talamoni).

Ce qui ressort également des entretiens, c'est l'effort pédagogique qui doit être fait, pas seulement auprès des parlementaires et du pouvoir exécutif central, mais aussi des Corses. Avant même d'évoquer l'autonomie, l'ancien ministre de la justice Jean-Jacques Urvoas précise que « l'État doit aussi finir par admettre que la Collectivité n'est pas une collectivité de droit commun ». L'ancien ministre de l'Intérieur Pierre Joxe insiste de son côté sur l'ignorance qu'ont les continentaux de la Corse, de ses spécificités historiques et culturelles. Dans un entretien particulièrement touchant où il raconte sa première mission à Ajaccio en tant que jeune magistrat, il souligne son étonnement face à cette grande méconnaissance de ce que sont la Corse et le peuple corse. Étonnement qui l'a ensuite conduit, une fois arrivé aux affaires, à se pencher sur le statut de la Corse. Paul-André Colombani a également insisté sur cette pédagogie à faire auprès des députés mais aussi des sénateurs, de même que Paul-Toussaint Parigi, dans une plus grande mesure encore : il souligne ainsi avoir rencontré « très peu d'hostilité et énormément de méconnaissance vis-à-vis des revendications de la Corse » et va jusqu'à proposer la création d' « une ambassade itinérante chargée à temps plein de parcourir les routes de France afin de sensibiliser les secteurs névralgiques et

influents du pays à propos du combat pour l'autonomie de la Corse » (voir annexes II).

Pour d'autres, et de manière attendue compte tenu de leur idéologie, la pédagogie est plutôt à opérer au niveau de la confusion entre autonomie et indépendance.

- *Rappel du statut constitutionnel actuel de la Corse*

Au niveau constitutionnel, la Corse est un territoire juridiquement inclassable qui ne s'identifie que par rapport à son « rattachement » à l'article 72 de la Constitution.

Article 72 alinéa 1 de la Constitution : *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.*

Tandis que l'île de Clipperton a les honneurs de la gravure dans le marbre constitutionnel, la Corse n'est évoquée qu'indirectement à travers une formule aux accents tautologiques : elle est une collectivité à statut particulier[23].

Après quarante années de reconnaissance législative de sa spécificité, la Corse ne peut demeurer au stade de la clandestinité constitutionnelle. Outre l'incongruité de l'absence de référence explicite, cette dernière révèle toute l'ambiguïté de son statut. Car si ce territoire relève bien de l'article 72, ses compétences (qui devraient en principe découler de son statut) sont une sorte d'agglomérat atypique qui « puise » des éléments aux catégories des articles 73, voire 74. Particulier, ce territoire l'est assurément : il est doté d'une organisation spécifique, d'un régime électoral propre, de la possibilité d'extension des compétences, de ressources fiscales indirectes dérogatoires, d'un droit à la consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires, du pouvoir de proposition d'adaptation des lois et règlements, pour ne citer qu'eux. Au nom de la cohérence logique qui a toujours présidé à l'écriture du droit, il convient de lui offrir les pouvoirs corrélatifs à ladite spécificité.

[23] Voir les actes à paraître du colloque *Les collectivités à statut particulier : les enjeux de la différenciation*, sous la direction scientifique de A. Fazi et N. Kada, Università di Corsica Pasquale Paoli, 12 et 13 septembre 2019.

Après l'élection, au niveau national, du candidat faisant du « pacte girondin » l'un des piliers de ses discours, et au niveau local, d'une majorité d'autonomistes en 2017, renforcée en 2021, il n'est plus possible d'éluder la question de l'inscription de la Corse autonome dans la Constitution. Autonomie qui ne signifierait pas la *sortie* de la Corse de la République française, mais son *insertion* en tenant compte de ses *spécificités*.

L'autonomie est ici entendue comme la possibilité pour la Collectivité d'adopter ses propres lois, et non comme la seule possibilité d'adapter les normes nationales aux spécificités locales, dont devraient bénéficier bientôt l'ensemble des collectivités avec le projet de loi « 3DS ». L'évolution est possible à travers deux types d'argumentation. La première consiste à apporter la preuve que l'autonomie ne serait pas une violation du principe de l'indivisibilité de la République. Ce sont surtout des malentendus qui forment ce premier obstacle, l'indivisibilité étant encore confondue avec l'uniformité comme le rappelle Jean-Félix Acquaviva dans son entretien. Uniformité dont le pouvoir central a une conception « typiquement hexagonale » pour reprendre le mot de Marie-Antoinette Maupertuis (Chapitre 1).

La seconde, s'appuyant notamment sur le droit comparé, permet de faire de l'insularité un élément fondamental du débat sur l'autonomie. C'est cet argument qui permet de rapprocher le statut de la Corse de celui des îles européennes (Chapitre 2).

Chapitre I
De l'indivisibilité

Le rejet d'un statut toujours plus dérogatoire est bien souvent le fruit d'une méconnaissance de ce qu'est, en substance, cette terre que les médias mettent trop souvent en avant pour sa face obscure en éclipsant sa face lumineuse. Comme Pierre Joxe le rappelle dans son entretien, c'est l'ignorance de la Corse, notamment de son histoire, qui forme une entrave à l'évolution de son statut. Paul-Toussaint Parigi insiste aussi beaucoup sur cette méconnaissance qui devrait obliger le mouvement national à un effort de pédagogie plus important (voir annexes II). Surtout, cette méconnaissance est une entrave au rayonnement de la France qui, loin de s'épuiser dans son caractère indivisible, s'enrichit de ses composantes.

Le Constituant a lui-même choisi, en 2003, de préciser dès l'ouverture de notre texte suprême que l'organisation de notre République était « décentralisée ». La décentralisation n'est pas qu'une modalité d'aménagement d'un État unitaire. Elle est la condition minimale de son maintien démocratique. Car elle seule permet de répondre aux aspirations des populations. L'évolution des discours politiques sur la conception de l'indivisibilité de la République française (Section 1) a entraîné des conséquences concrètes, le droit n'étant plus uniforme, ni en métropole, ni en Outre-mer (Section 2).

Section 1
L'évolution des discours politiques sur l'indivisibilité de la République

L'existence politique de la Corse s'est faite de pair avec la volonté décentralisatrice des exécutifs de la Vème République. Aucun de ses présidents n'a finalement eu une position tranchée « en faveur » ou « contre » les territoires[24]. C'est bien la reconnaissance d'une nécessité de décongestion du pouvoir en général (A) qui a permis la reconnaissance de certains statuts

[24] Nous nous permettons de renvoyer à notre étude, « Les Présidents de la Ve République : Jacobins ou Girondins ? », *Pouvoirs*, n°166, 2018, pp. 81-97.

particuliers, dont celui de la Corse, qui devrait s'inscrire dans le « pacte girondin » promis par Emmanuel Macron (B).

A. La marche de la décentralisation

L'histoire des territoires sous la Vème République commence par la question de la Communauté et des sécessions. Communauté qui ouvre alors le texte fondamental (« La République et les peuples des Territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté (…) ») et ne perdurera que quatre années. Sécession de la Guinée lors du référendum du 28 septembre 1958 qui sera bientôt suivie de celles du Mali, de la République malgache et des autres membres de la Communauté. La présidence de Charles de Gaulle est surtout marquée du sceau des indépendances des anciennes colonies. Point ici de référence à une quelconque tradition révolutionnaire : il s'agit avant tout d'offrir aux anciennes colonies un droit de décider pour elles-mêmes. « Nous avons reconnu à ceux qui dépendaient de nous le droit de disposer d'eux-mêmes. Le leur refuser, c'eût été contredire notre idéal (…) nous attirer la réprobation du monde (…). Il est tout à fait naturel qu'on ressente la nostalgie de ce qui était l'Empire, tout comme on peut regretter la douceur des lampes à huile, la splendeur de la marine à voile, le charme du temps des équipages. Mais quoi ? *Il n'y a pas de politique qui vaille en-dehors des réalités* »[25]. Huit ans plus tard, en inaugurant la foire internationale de Lyon, de Gaulle appelle de ses vœux le deuil de l'ancien mode de l'organisation du pouvoir : « L'évolution générale porte (…) notre pays vers un équilibre nouveau »[26]. Équilibre nouveau qui ne sera pas totalement étranger à sa perte volontaire du pouvoir. Georges Pompidou s'inscrira dans la continuité décentralisatrice de son prédécesseur qu'il avait d'ailleurs contribué à créer en tant que Premier ministre[27]. Valéry Giscard d'Estaing souhaite aménager la France « sans la morceler »[28] et François Mitterrand fera « accomplir à la décentralisation un

---

[25] Allocution radiotélévisée du 14 juin 1960, citée par J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel et J. Benetti, *Histoire de la Ve République*, 16ème édition, 2017, p. 62, §19. Souligné par nous.

[26] Discours du 24 mars 1968 prononcé lors de l'inauguration de la 50ème Foire internationale de Lyon.

[27] Georges Pompidou, s'exprimant dans son village natal de Montboudif le 26 juin 1971, rappelle ainsi l'importance de décongestionner le pouvoir qui ne saurait s'exercer que dans la capitale. Dans la lignée d'une tradition girondine, l'homme du Cantal entend favoriser la déconcentration et la décentralisation : « Déconcentration, c'est-à-dire remettre aux administrations locales, départementales, aux préfets et directeurs départementaux ou régionaux, des pouvoirs de décision qui à l'heure actuelle, appartiennent aux administrations centrales. (…) Décentralisation, c'est autre chose, cela veut dire que surtout à partir du moment où l'administration, et notamment l'administration préfectorale et l'administration préfectorale régionale, se trouvent détenir davantage de pouvoir, il est normal et il est naturel, et il est même nécessaire qu'elle trouve en face d'elle une représentation des citoyens ».

[28] Discours du 7 décembre 1978 prononcé à l'occasion de la conférence nationale d'aménagement du territoire à Vichy.

pas décisif »[29]. Jacques Chirac entendra placer le modèle français « entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé »[30], volonté décentralise qui s'épanouit dans deux grandes révisions constitutionnelles importantes pour les territoires, celles de 1998 et de 2003. Nicolas Sarkozy, tout en freinant cette volonté, ne lui portera pas non plus un coup fatal. Quant à François Hollande, on sait combien sa frustration de ne pas pouvoir engager une révision constitutionnelle sur le thème fut réelle. C'est précisément devant l'Assemblée de Corse qu'il a exprimé ce regret le 2 mars 2017 : « Vous avez souhaité une évolution constitutionnelle. De nombreux Corses appellent de leurs vœux cette révision qui consisterait à inscrire la collectivité de Corse au nom de son statut particulier, à l'article 72 de la Constitution. Cette revendication n'est pas nouvelle, mais moi je vais vous livrer là encore mon sentiment. D'abord je partage cette vision, à force de tordre par la loi le statut particulier, sans aller jusqu'au bout de la démarche, le risque est celui de l'incohérence »[31]. Et le président d'avouer, pour la regretter, son impuissance à engager un processus de révision constitutionnelle faute d'une majorité qualifiée nécessaire.

Processus envisagé par le candidat Emmanuel Macron lors de son discours à Furiani du 7 avril 2017, cité en introduction du présent rapport : « Mais cette collectivité sera d'abord ce que les Corses choisiront d'en faire. Par la suite, est-ce qu'il faudra aller plus loin, modifier le cadre législatif et réglementaire, réviser la Constitution pour permettre de nouvelles adaptations ? Cette question, d'ailleurs, n'est pas spécifique à la Corse, elle concerne nombre d'autres territoires de la République. S'agissant de la Corse, beaucoup d'arguments juridiques et politiques ont été portés au débat (…). C'est pourquoi je n'éluderai pas la question. Sur ce sujet, comme sur tous les autres, je suis ouvert au dialogue »[32]. Mais le « pacte girondin » du Président Macron ne sera pas le point d'orgue de cette évolution décentralisatrice.

B. Le « pacte girondin »

Au niveau national, le président de la République nouvellement élu a, dès le discours de campagne cité ci-dessus, commencé par préciser sa vision de l'indivisibilité de la République en ces termes : « La place de la Corse est dans la République parce que la République est suffisamment forte pour accueillir des particularités en son sein. C'est ma conviction profonde. Parce que la République, elle est indivisible et en même temps plurielle, n'en déplaise à

[29] Discours prononcé lors de son second septennat à Moulins le 22 mars 1990.
[30] Discours prononcé à Rouen le 10 avril 2002 (alors qu'il est en campagne).
[31] http://discours.vie-publique.fr/notices/177000567.html
[32] https://en-marche.fr/articles/discours/meeting-macron-furiani-discours

certains »[33]. Juste avant d'évoquer, comme rappelé plus haut, le rapport Carcassonne et l'hypothèse d'une révision de la Constitution.

Le candidat devenu président évoque sa volonté de changement de paradigme dans son discours au Sénat lors de la Conférence des territoires du 18 juillet 2017 : « Le défi qui est le nôtre n'est pas d'aujourd'hui mais il est chaque jour un peu plus fort, c'est de conjuguer l'unité de la République qui nous a faits, cette mondialisation qui parfois bouscule des grands équilibres et dans laquelle nous avons à avancer, et la diversité de ces territoires qui est constitutif de nos identités, de notre identité profonde »[34]. « C'est pourquoi », précise-t-il ensuite, « il doit consentir à un changement de paradigme complet. Mais au-delà de ce rôle de l'État, je crois profondément que dans la très grande majorité des cas, les territoires en réalité savent mieux l'organisation qui est la plus pertinente pour eux. Il faut donc construire ce pacte girondin, que j'évoquais il y a quelques semaines, qui, sans briser l'unité nationale, redonnera aux territoires les moyens d'agir dans une responsabilité partagée »[35].

Pacte girondin dont Emmanuel Macron reprendra l'idée devant le Parlement réuni en Congrès le 3 novembre 2017 : « Ce que nous ferons pour les institutions de la République, je souhaite le faire aussi pour nos territoires. Ne redoutons pas de nouer avec les territoires des accords de confiance. Nous savons tous combien notre France est diverse, combien est importante l'intimité des décideurs publics avec le terrain de leur action. La centralisation jacobine traduit trop souvent la peur élémentaire de perdre une part de son pouvoir. Conjurons-là. Osons expérimenter, déconcentrer, c'est indispensable pour les territoires ruraux comme pour les quartiers difficiles ; osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et sur la responsabilité »[36].

À l'occasion du 100ème Congrès des maires de France, venant de citer l'exemple de la Corse, et juste avant de rappeler son engagement à réviser la Constitution et notamment son article 72, le président déclare : « Cette énergie que je veux rendre aux territoires implique aussi que nous acceptions de rompre avec une forme d'uniformité de traitement. L'égalité républicaine est un de nos grands principes mais elle ne doit pas se traduire en une uniformité de la norme parce que les territoires ne sont pas plongés dans les mêmes

---

[33] Discours précité.

[34] http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-d-emmanuel-macron-au-senat-lors-de-la-conference-des-territoires/

[35] *Ibid.*

[36] Discours du Président de la République devant le parlement réuni en Congrès du 3 novembre 2017, http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/

situations. Nous avons donc besoin d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires »[37].

Afin de mieux redéfinir les compétences des territoires, le président de la République a également mis en avant la nécessité de l'adaptabilité locale des normes, estimant qu'il fallait « conférer aux collectivités une capacité inédite de différenciation, une faculté d'adaptation des règles aux territoires. Plutôt que de réfléchir à comment traiter tout le pays de la même façon, ayons une approche pragmatique et différenciée »[38]. Engagement rappelé par le Premier ministre Edouard Philippe le 14 décembre 2017 à Cahors lors de la conférence nationale des territoires.

Très rapidement, certains parlementaires vont tirer profit de ces déclarations en déposant une proposition de loi « visant à mettre en œuvre une différenciation des normes applicables sur les territoires »[39]. Selon les mots de l'exposé des motifs, cette loi permettrait notamment aux collectivités territoriales « dans l'exercice de leurs compétences, de décider d'écarter la norme réglementaire pour arrêter elles-mêmes des mesures nécessaires à la mise en application de la loi ». La rédaction est ensuite prudente, insistant sur le fait que les collectivités ne pourraient pas « s'affranchir de l'application de la loi », mais « uniquement adapter les conditions pratiques afin que les objectifs fixés par le législateur puissent être mis en œuvre ».

Il a souvent été avancé, à tort, que la collectivité de Corse bénéficiait déjà de ce droit d'adaptation des règlements. Ce qui aurait été, au vu de sa spécificité sans cesse rappelée par les parlements successifs eux-mêmes, une sorte d'exigence *a minima*. Or il n'en est rien : la disposition du projet de loi de 2002 qui créait un tel droit d'adaptation a été censurée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, voir *supra*). Non seulement le présent rapport a l'ambition de donner à la Collectivité de Corse le pouvoir d'adaptation des règlements nationaux, mais encore celui de l'adaptation des lois nationales, en tenant compte des intérêts particuliers de la Corse (voir *supra*, proposition n°3).

Au-delà, il entend conférer à la Corse, île dont les spécificités géographique, économique et linguistique ne sont contestées par personne, un pouvoir normatif autonome. La voie de l'autonomie « de plein droit et de plein exercice », comme la qualifie le président de l'exécutif Gilles Simeoni, est, par

---

[37] Discours du Président de la République au 100ème Congrès des maires de France du 24 novembre 2017, http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-au-100-congres-des-maires-de-france/

[38] *Ibid.*

[39] Proposition de loi n°468 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017, http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0468.asp

ailleurs, rendue possible par certaines avancées. Ce sont elles qui, pierre après pierre, ont offert à l'indivisibilité un autre visage en général, et à la Corse en particulier, un statut spécifique qui fait d'elle un modèle.

Section 2
L'évolution du droit aménageant l'indivisibilité

De l'ensemble de cette histoire politique de la décentralisation a découlé des « actes » juridiques concrets. Tous ont montré que la décentralisation pouvait se décliner au sein de la République, sans pour autant enfreindre son caractère indivisible. En métropole, les entorses sont, notamment, le droit à l'expérimentation et le futur droit à la différenciation (A). Elles sont encore plus évidentes du point de vue de l'évolution de l'Outre-mer (B).

A. En métropole : de l'expérimentation à la différenciation

- *La confusion entre l'unité et l'indivisibilité*

Il faut commencer par rappeler que la République française n'est plus « une et indivisible ». La formulation avait été introduite par la Convention, qui proclame le 22 septembre 1792 « l'An I de la République » et, trois jours plus tard, précise qu'elle est « une et indivisible ». Les Constitutions du XXème siècle ont abandonné la référence à l'unité. Le principe de l'indivisibilité ne saurait être interprété de manière absolue et faire obstacle à la décentralisation : il « implique l'indivisibilité du pouvoir et du droit, mais pas nécessairement du territoire (…) »[40]. La décentralisation n'a pas connu une évolution notable qu'en France ; elle correspond à un mouvement européen que met bien en évidence la Charte européenne de l'autonomie entrée en vigueur le 1er septembre 1988. Mais au sein de ce mouvement général en faveur des autonomies locales, la France a toujours montré de grandes résistances, à l'image des vingt années séparant l'ouverture à la signature des États membres du Conseil de l'Europe de la Charte précitée et sa ratification par la France[41].

Dans l'histoire de la décentralisation, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 occupe une place privilégiée. Il faut accepter tous les contours, conséquences de l'affirmation solennelle introduite en 2003 dans l'article 1er de la Constitution (« (…) Son organisation est décentralisée ») qui ne peut avoir que des applications « particulières » sur certaines parties de notre territoire ».

---

[40] M. Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Éditions Dalloz, collection Connaissance du droit, 4ème édition, 2011, p. 53.
[41] La Charte a en effet été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985. La France ne l'a ratifiée que par la loi n°2006-823 du 10 juillet 2006.

Le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales est sensiblement modifié. La région fait son entrée dans le texte suprême, les collectivités territoriales à statut particulier sont expressément citées (article 72 alinéa 1), la possibilité de désigner des collectivités « chefs de file » est ouverte (article 72 alinéa 5), le principe de subsidiarité est affirmé (article 72 alinéa 2), l'expérimentation est permise (article 72 alinéa 4), le pouvoir réglementaire des collectivités est affirmé (article 72 alinéa 3), de même que le principe de l'autonomie financière (article 72-2). Par ailleurs, font également leur entrée dans l'article 72-1 le droit de pétition et le référendum local décisionnel.

- *L'insuffisante expérimentation*

L'une des premières entorses portées à ce sacro-saint principe de l'indivisibilité est venue du pouvoir constituant dérivé. Elle concerne le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Ces dernières ne le possèdent que par habilitation de l'article 72 de la Constitution ; en d'autres termes, il n'est pas autonome. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souvent rappelé que seul le Premier ministre, en vertu de l'article 21 de la Constitution, disposait du pouvoir réglementaire à titre principal et que, par voie de conséquence, les collectivités ne pouvaient agir que dans un cadre d'attribution. Mais la loi constitutionnelle de 2003 met à mal cette interprétation absolue, en autorisant les collectivités territoriales à déroger aux lois et règlements nationaux.

Article 74-1 de la Constitution :

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

On pourrait argumenter dans un sens restrictif, en mettant l'accent sur l'aspect dérogatoire et limité (l'objet et la durée étant limités et l'expérimentation ne pouvant concerner une liberté publique ou un droit constitutionnellement garanti). Mais dans le même temps, il est tout à fait possible d'insister, non sur l'encadrement de ce droit, mais sur la seule possibilité de cette expérimentation. Celle-ci détruit le dogme de l'uniformité législative. Si la Constitution permet désormais que la loi ne soit pas identique sur l'intégralité du territoire, c'est bien qu'elle épouse une autre vision du principe d'indivisibilité. Vision qui est par ailleurs conforme à la tendance décentralisatrice des plus grandes démocraties européennes.

Ce qui est présenté par certains comme une « révolution » n'est en réalité qu'une « illusion », pour reprendre le terme de Paul-André Colombani (voir annexes II). Les collectivités territoriales françaises n'ont, en réalité, pas de pouvoir politique car elles n'ont pas de pouvoir normatif autonome.

- *L'illusion du pouvoir règlementaire autonome*

Les collectivités territoriales françaises n'ont pas de pouvoir politique, parce qu'elles n'ont pas de pouvoir normatif autonome. Elles n'ont que des compétences transférées. Et à ceux qui répondent qu'elles ont un pouvoir réglementaire depuis la révision constitutionnelle de 2003 (nouvel article 72 alinéa 3), il convient de rappeler qu'il n'existe pas, en réalité, en droit, de pouvoir réglementaire, de pouvoir normatif, tant qu'il n'est pas autonome. Les collectivités territoriales n'ont que des compétences que l'État central accepte de leur transférer. Et qu'elles exercent sous le contrôle de légalité de l'État et du juge administratif. La constitutionnalisation du pouvoir réglementaire local en 2003 ne fait de ce dernier qu'un pouvoir secondaire et résiduel.

Secondaire car il demeure soumis au règlement national du Premier ministre et du président de la République (art. 21 et 13). Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé, dans son avis du 15 décembre 2002, que le premier détenteur du pouvoir réglementaire était le Premier ministre. Résiduel car il s'exerce dans une double limite énoncée par l'article 72 alinéa 3 : « dans les conditions prévues par la loi »; et pour « l'exercice de leurs compétences ».

On pourrait rétorquer à cette interprétation réductrice du pouvoir règlementaire que les compétences transférées sont nombreuses et importantes. C'est vrai. Mais très concrètement, le tableau de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et les EPCI par exemple est une « usine à gaz ». Dans certains domaines, il paraît évident que c'est aux collectivités territoriales elles-mêmes qu'il appartient de décider, par exemple en matière d'environnement, qui doit être compétent en matière de gestion de l'eau ou de l'air. Ce ne serait, ni plus ni moins, que l'application du principe de subsidiarité. Laissez agir les collectivités territoriales au plus près de leurs préoccupations est un fait (qui *existe déjà* dans la Constitution : le principe de subsidiarité) ; mais les laisser décider, seules, des domaines dans lesquels elles doivent agir, sans passer par l'habilitation centrale, en est une autre (*ce qui pourrait exister* dans la Constitution : le pouvoir réglementaire autonome). Seule cette dernière pourrait être une vraie réforme décentralisatrice.

- *L'inconstante différenciation*

À l'heure où nous écrivons, le projet de loi constitutionnelle semble être enterré. La question de la différenciation échappe au naufrage constituant en pénétrant la sphère législative. Mais la différenciation dont il est question a considérablement évolué. Le projet de loi n° 588 *relatif à la différenciation, la*

décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale déposé au Sénat le 12 mai 2021 a été adopté par lui le 21 juillet 2021. Devenu le projet de loi n°4406, il continue à présent sa route en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Ce projet de loi, pour lequel nous avons été auditionnée en amont par le cabinet de la ministre de la cohésion des territoires Jacqueline Gourault, puis par un groupe parlementaire de l'Assemblée nationale[42], a déjà été considérablement modifié par le Sénat. Pour commencer, il faut bien savoir ce que l'on entend par le terme de « différenciation » qui, dans le projet de loi constitutionnelle, désignait deux réalités différentes.

Dans le rapport d'information *sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation*, qui a été remis le 14 février 2019, à l'époque où il était encore question de réviser la Constitution, les députés Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala distinguent bien deux types de différenciation et utilisent les termes suivants : la « différenciation des compétences » et la « différenciation des normes »[43]. Dans le premier cas, il est question d'opérer une distinction entre collectivités au sein d'une même catégorie. On parle donc d'un instrument qui concerne avant tout les collectivités *entre elles*, qui est susceptible de les mettre en concurrence. Le second cas est indifférent aux relations entre collectivités et concerne l'adaptation locale des normes nationales. Matériellement, on est donc face à deux outils, l'un horizontal et l'autre vertical, à deux philosophies totalement différentes, d'où le caractère inapproprié du regroupement des deux sous la même appellation « différenciation ». Différence d'autant plus importante que pour la première, une loi suffisait, tandis que la seconde appelait une révision de la Constitution.

La révision étant enterrée, il ne reste que la différenciation des compétences, qu'entend offrir le projet de loi « 3DS », adopté en première lecture par le Sénat. L'apport pour la Corse du projet initial ne résidait pas dans la différenciation des compétences mais dans celle des normes. Cela serait revenu à offrir à la Corse ce que le législateur avait déjà tenté de lui offrir en 2002, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel. Il a été dit à tort que l'actuel projet de loi 3DS qui poursuit sa navette à l'Assemblée nationale allait créer ce type de différenciation. Or il n'en est rien : si la différenciation des compétences relève bien du législateur, la différenciation des normes, c'est-à-dire le pouvoir d'adaptation des normes nationales au niveau local, relève, quant à elle, du pouvoir constituant dérivé. Présentée par les Jacobins comme une entorse au principe de l'indivisibilité de la République, notamment parce que le mot

[42] Audition par les députés du MODEM sur le projet de loi 4D, le 9 juillet 2021.

[43] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/colter/l15b1687_rapport-information

« territoire » est cité 56 fois dans l'exposé des motifs, la différenciation de l'actuel projet de loi est tout sauf ambitieuse, et surtout très loin d'un nouvel acte de décentralisation. Seule une révision de la Constitution peut autoriser les collectivités territoriales à déroger aux règles nationales lorsque les réalités locales l'exigent, ouvrant ainsi la voie à une reconnaissance par l'État d'espaces de vie différenciés sur le territoire national.

B. En Outre-mer : un exemple pour la Corse ?

Pour l'Outre-mer, le parcours fut long et sinueux depuis l'adoption de la loi n°46-451 du 19 mars 1946 érigeant les « colonies » de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française en départements français[44]. La Constitution originaire de la Vème République française ne tient pas compte des spécificités de ces territoires, qui sont alors assimilés aux départements métropolitains. Il n'est pas nécessaire de retracer ici l'historique du statut juridique de l'Outre-mer, qui va progressivement faire apparaître deux catégories (les DOM et les TOM) puis trois : les départements et régions d'outre-mer (DROM), les collectivités d'outre-mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie. En même temps qu'apparaissent ces catégories, l'article 72-3 alinéa 1er de la Constitution déclare que « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer ».

- *Rappel des différentes catégories de l'Outre-mer*

Désormais, l'état du droit permet de distinguer, au sein des collectivités territoriales, trois catégories : celles de l'article 72, de l'article 73 et de l'article 74. Etant précisé que le titre suivant, en isolant la Nouvelle-Calédonie, la « sort » de la catégorie des collectivités territoriales. Il ressort clairement de la lecture desdits articles que la Corse, collectivité à statut particulier, se rattache actuellement à l'article 72. L'article 72-3 liste les territoires ultramarins, en précisant que les départements et régions seront traités par l'article 73, et les collectivités par l'article 74. Concrètement, l'article 73 s'applique aux départements et régions d'Outre-mer de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Mayotte (qui n'est que département). L'article 74 s'applique quant à lui aux collectivités d'Outre-mer que sont Saint-Pierre et Miquelon, les îles Wallis et Futuna, l'îlot de Clipperton, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin. Le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises sont déterminés par la loi en application du dernier alinéa de l'article 72-3. Les collectivités de l'article 74 ont un statut défini par une loi organique « qui tient compte des intérêts propres de chacune d'entre elles au sein de la

[44] Sur le droit de l'Outre-mer, voir J.-Y. Faberon et J. Ziller, *Droit des collectivités d'Outre-mer*, LGDJ, 2007, 564 pages.

République ». La différence principale entre la catégorie de l'article 73 et celle de l'article 74 pourrait être ainsi énoncée : dans les DROM de l'article 73, les lois et règlements sont applicables de plein droit (principe d'assimilation législative), sous réserve d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières.

Mais la loi ou le règlement peuvent habiliter ces collectivités à fixer elles-mêmes des règles pour leurs territoires dans des domaines relevant en principe de ceux de la loi ou du règlement (la Réunion étant exclue de ce dispositif). La révision constitutionnelle de 2003 permet donc au législateur de transférer des compétences relevant de son domaine (celui de l'article 34 de la Constitution) aux départements d'Outre-mer et collectivités d'Outre-mer : « Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement » (article 73 alinéa 3). Les articles 73 et 74 précisent néanmoins que lesdits transferts sont impossibles dans certaines matières : « Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral » (article 73 alinéa 4). Cette disposition sanctuarise en quelque sorte un domaine de compétences qui relèvent pour l'essentiel de la souveraineté de l'État. Le Conseil constitutionnel veille à ce que les transferts ne portent pas sur l'une de ces matières régaliennes (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, considérant 77).

- *La spécificité de la Polynésie*

Les COM de l'article 74 peuvent, quant à elles, bénéficier d'un statut qui tient compte de leurs intérêts propres au sein de la République (principe de spécialité législative). Seules les collectivités de cette catégorie peuvent se voir attribuer une autonomie renforcée. Le mot « autonomie » est d'ailleurs gravé à l'alinéa 4 et ne concerne aujourd'hui réellement que la Polynésie française[45]. Autonomie qui permet, toujours selon les termes du même article, que « des mesures justifiées par les nécessités locales » puissent « être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ». Il ressort également de cet article que c'est le Conseil

[45] Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont également dotés d'un statut d'autonomie mais qui n'est pas comparable.

d'État qui est compétent pour se prononcer sur les actes adoptés par les collectivités ici concernées. Avant la révision de 2003, le Conseil d'État avait déjà établi que les délibérations de ces assemblées, formellement des actes administratifs et bien qu'intervenant dans le domaine de la loi, étaient soumises au juge de l'excès de pouvoir (CE, 27 février 1970, n° 77577, *Saïd Ali Tourqui*). Le critère organique l'emporte donc sur le critère matériel. Le Conseil d'État est compétent parce que les actes sont ceux adoptés par une collectivité, non parce qu'ils le sont dans le domaine en principe réservé au législateur. Cette incongruité (les « lois du pays » de Polynésie ne sont pas des lois mais des actes administratifs) ne doit pas être dramatisée. Il ressort souvent des commentaires que les lois du pays polynésiennes, contrairement à celles calédoniennes, ne sont pas des lois. Mais ce qui importe ici, et pour la Polynésie et pour la Corse qui pourrait s'en inspirer, c'est bien le pouvoir d'agir dans des matières réservées en principe au législateur national.

En 1999, un projet de loi constitutionnelle, adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, prévoyait la possibilité pour l'assemblée territoriale de la Polynésie française d'adopter des « lois du pays » susceptibles de faire l'objet d'un contrôle *a priori* par le Conseil constitutionnel. Inscrit à l'ordre du jour du Congrès du Parlement au début de l'an 2000, le projet fut finalement retiré quelques jours avant. Le débat a donc eu lieu et revint au centre des discussions en 2003. Mais la dénomination de « lois du pays » fut négligée au profit de celle de « certaines catégories d'actes », susceptibles de recours devant le Conseil d'État. Le terme de « lois du pays » sera consacré par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française mais ne hisse pas pour autant leur valeur au rang législatif.

Toute importante que soit la réforme constitutionnelle de 2003, il faut relever que lesdites dispositions ne consacrent en rien un pouvoir législatif autonome. Les actes pris dans les domaines transférés ne sont pas des lois mais des actes administratifs. Comme souligné plus haut, l'article 74 alinéa 5 confirme cette absence de pouvoir législatif, en donnant compétence au Conseil d'État pour contrôler les actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi. Comme précisé plus loin, la loi organique va revêtir une importance primordiale.

Il ressort donc de la lecture combinée des articles 73 et 74 de la Constitution que les DROM, mais également les COM, ne sont qu'associés à l'édiction du pouvoir normatif national. Association à travers la procédure de consultation des assemblées en cas d'adoption ou de modification des lois ordinaires ou organiques les concernant (article 74 alinéa 6), ou des populations locales

(article 72-1 alinéa 3) ; ou encore à travers le pouvoir de proposition des adaptations pour tenir compte des spécificités locales.

Cette faculté est ouverte pour les collectivités d'Outre-mer mais aussi pour l'Assemblée de Corse. Mais que ce soit pour la Corse ou pour l'Outre-mer, le Premier ministre n'est ni obligé d'y répondre, ni, *a fortiori*, de donner une réponse dans un délai déterminé.

En l'état actuel du droit, seul le Congrès de la Nouvelle-Calédonie détient le pouvoir législatif. Depuis 2003, les collectivités d'Outre-mer, mais aussi les départements d'Outre-mer, peuvent bénéficier de transferts de compétences de l'État relevant du domaine de l'article 34. En 1999, la révision constitutionnelle avortée précitée avait prévu d'appliquer le modèle calédonien à la Polynésie française. Malgré tout, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française parachève l'évolution amorcée par la révision de 2003 en réalisant d'importants transferts de compétences à cette collectivité. En vertu de l'article 13 de ladite loi organique, « les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 ». Suit l'énumération de 14 matières relevant de la compétence exclusive de l'État.

- *Conclusion : la non pertinence de la transposition du modèle ultra-marin à la Corse*

Il ressort souvent des débats sur l'autonomie de la Corse que le statut de l'Outre-mer pourrait servir d'exemple, voire de modèle. Dans l'absolu, il faut commencer par prendre garde au mouvement de la reproduction, qui a « souvent un caractère factice », selon le mot de Jean-Jacques Urvoas dans sa réponse à notre question sur un éventuel alignement du statut de la Corse sur celui de l'Outre-mer (voir annexes II). En particulier, la démarche semble inopportune pour des raisons suivantes :

- ✓ Premièrement, il n'existe pas un modèle ultra-marin au singulier. Les différences entre les trois principales catégories (DOM, COM et Nouvelle-Calédonie) sont importantes, tout comme les subtilités à l'intérieur d'une même catégorie ;
- ✓ Deuxièmement, tout dépend de ce que l'on entend par autonomie de la Corse. Si l'autonomie n'est qu'un accroissement des compétences, sans même se pencher sur les moyens, alors l'exemple des COM, notamment de la Polynésie, peut être une piste envisageable. Mais dans ce cas, le terme « autonomie » est impropre et il ne s'agit qu'une décentralisation plus poussée ;

- ✓ Troisièmement, si l'autonomie est entendue dans son sens exact, c'est-à-dire constitutionnel, elle implique le pouvoir pour une collectivité d'élaborer ses propres lois. Et les lois de pays polynésiennes, comme précisé plus haut, ne sont pas des actes législatifs mais des actes règlementaires, certes plus « autonomes » que ne l'est le pouvoir règlementaire des collectivités territoriales.

C'est aux élus qu'il appartient de choisir l'option qui pourrait servir de point de négociation avec le pouvoir central. Parmi les personnes interrogées, certaines se disent favorables à un tel rapprochement. D'autres le refusent catégoriquement, à l'image de Paul-Toussaint Parigi : « L'Outre-mer et la Polynésie française sont des expériences institutionnelles particulières, qui suivent leurs logiques propres. La Corse n'est pas dans le Pacifique, sa population est européenne et essentiellement d'héritage catholique, son rapport à la colonisation est bien différent de celui de territoires qui ont connu l'esclavage ou l'exploitation des ressources. Il faut à la Corse son propre modèle, sous peine en effet de minimiser, sinon de brader, ses revendications et avec elles un demi-siècle de combat politique ». Dans le même sens, José Rossi affirme que « le modèle de l'Outre-Mer n'est pas de nature à rassembler en Corse. (…) Ne recréons pas le débat perturbateur de la colonisation. Sur un plan plus politique, la Corse ne doit pas être assimilée à l'Outre-Mer ». Pour François Alfonsi, l'argument de l'alignement du statut de la Corse sur celui de l'Outre-mer est un « faux semblant » (voir annexes II).

Sans entrer dans les arguments politiques, historiques et culturels, les députés interrogés sont plus nuancés et estiment que chaque porte ouverte sur l'évolution du statut de la Corse ne doit pas être négligée (en ce sens, Jean-Félix Acquaviva et Paul-André Colombani). Dans le débat relatif à l'autonomie de la Corse, celui relatif à l'insularité est devenu primordial[46]. Aussi, mais pas seulement, parce qu'il permet d'envisager la consécration juridique du peuple corse et la protection de la langue. Pour le vice-président de Sicile et la présidente du gouvernement des Baléares interrogés, cet argument de l'insularité est au cœur de leurs autonomies respectives. Sans calquer un modèle sur un autre, l'expérience du droit comparé peut, même doit, inspirer la Corse.

[46] Nous nous permettons de renvoyer à notre étude, « L'insularité saisie par le droit constitutionnel », *Mélanges en hommage à Dominique Rousseau*, Lextenso, 2020, pp. 457-471.

Chapitre II
De l'insularité

Avant d'être un pont vers l'imaginaire, l'île est une entité géographique. Difficile de trouver des définitions scientifiques qui se départiraient du truisme en vertu duquel l'île serait une terre entourée d'eau. Le réflexe du juriste consistant, face à un tel objet, à en rechercher la définition dans un texte signé sous l'égide des Nations Unies ne sera guère plus fructueux. En vertu de l'article 121-1 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer[47], « une île est une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute », le « rocher » étant quant à lui défini par l'article 121-3 comme ne prêtant « pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre » et n'ayant pas « de zone économique exclusive ni de plateau continental ».

- *Îles et droit européen*

Le droit européen s'est également saisi de l'insularité à travers la distinction entre les régions ultrapériphériques (ci-après, RUP)[48] et les Pays et Territoires d'outre-mer (ci-après, PTOM)[49]. En vertu de l'article 349 du

[47] Montego Bay, 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1834, p. 3.

[48] La Guyane, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Martinique, la Réunion, Mayotte, les Canaries, les Açores et Madère. Le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 et modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, facilite la prise en compte de l'insularité (article 355.6, dite « clause passerelle ») et l'évolution institutionnelle des RUP, qui peuvent changer de statut. Ainsi, pour ce qui concerne la France, le Conseil européen a décidé, le 27 octobre 2010, d'octroyer le statut de PTOM à Saint-Barthélemy à compter du 1er janvier 2012, et Mayotte, auparavant PTOM, est devenue RUP à compter du 1er janvier 2014.

[49] Le statut de « pays et territoire d'outre-mer » concerne 26 territoires relevant de quatre des États membres de l'Union européenne : le Danemark (Groenland), la France (la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis et Futuna et, depuis 2012, Saint-Barthélemy), les Pays-Bas (Aruba et les Antilles néerlandaises : Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache et la partie néerlandaise de Saint-Martin) et le Royaume-Uni (Anguilla, les Bermudes, les îles Caïmans, la Géorgie du Sud, les îles Sandwich du Sud, les îles Malouines, Montserrat, les îles Pitcairn, Sainte-Hélène Ascension et Tristan da Cunha, le Territoire antarctique britannique, le Territoire britannique de l'océan indien, les îles Turques-et-Caïques et les îles Vierges britanniques).
Si leurs ressortissants disposent de la citoyenneté européenne, ces pays ne font pas partie du territoire de l'Union européenne et donc ne sont pas soumis au droit européen. Le traité de Lisbonne leur confère le statut de pays associés, visant à soutenir leur développement

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les RUP font partie intégrante du territoire de l'Union européenne et le droit européen des traités et du droit dérivé leur est donc directement applicable, contrairement aux PTOM pour lesquels seule une « association » est évoquée. Il est intéressant de relever que dans l'article 349 du TFUE, la situation économique et sociale structurelle des îles en question est considérée comme étant « aggravée » par toute une série de facteurs. Facteurs qui, logiquement, découlent tous de l'insularité, laquelle est pourtant énumérée *à côté* d'autres considérés comme aggravants : « L'éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ». L'analyse logique de la disposition conduit donc à écarter le fait que les quatre autres facteurs découleraient de l'insularité, ici énoncée comme un facteur distinct. Pour le dire en d'autres termes, l'insularité n'est pas un handicap en soi ; elle peut représenter, cumulée à d'autres, une spécificité susceptible d'*aggraver* une situation *déjà* difficile.

- *L'hypothèse de la Corse autonome au sein de l'Union européenne*

Les RUP et les PTOM ont la particularité de se situer hors du continent européen. Il est donc faux d'avancer l'argument en vertu duquel devenue autonome, la Corse perdrait les avantages des fonds d'investissement européens. Au-delà de l'argument économique, il est essentiel d'insister sur l'aspect « ouvert » et non « fermé » de l'autonomie. L'attachement à l'identité insulaire que traduirait juridiquement un statut d'autonomie n'est en rien le signal d'un repli identitaire. Il est, bien au contraire, celui d'une Corse ouverte sur le monde européen et attachée à la diversité.

Se situant sur le continent européen, la Corse n'aurait donc pas vocation à obtenir le statut de RUP, et encore moins de PTOM. Preuve en est le statut des Baléares, de la Sardaigne ou de la Sicile. Îles méditerranéennes dotées de l'autonomie législative dans certains domaines, elles demeurent des régions (ou communautés autonomes selon les appellations) de leur État et ne sont pas considérées comme des RUP ou PTOM.

Prenons l'exemple des îles Baléares. Communauté autonome, les Baléares ne sont ni une RUP ni un PTOM. La loi organique n°1/2007 du 28 février 2007, modifiant le statut d'autonomie des îles Baléares, comporte un chapitre II intitulé « Relations avec l'Union européenne ». Région autonome de l'Espagne, il y est précisé qu'elle « participe aux sujets en lien avec l'Union européenne qui ont des incidences sur les compétences et intérêts des îles Baléares (…) »

économique et social. Voir notamment T. M'saïdié, *Les Pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne,* Bruylant, 2013, 650 pages.

(article 106). La même loi organique permet à la communauté autonome d'établir des délégations de représentation devant l'Union européenne pour « améliorer l'exercice de ses compétences et promouvoir de manière opportune ses intérêts » (article 107). Les îles Baléares doivent également être associées, comme les autres communautés autonomes, aux négociations qui concerneraient les traités originaires ou leurs modifications (article 108).

L'argument insulaire permet de mettre en avant deux éléments. Le factuel, d'abord, censé être objectif. C'est parce qu'elles sont des îles que certaines régions des États régionaux européens ont obtenu leur autonomie, pour lutter contre les handicaps découlant de l'éloignement. Tant Gaetano Armao que Francina Armengol Socías évoquent le « coût de l'insularité », la seconde précisant que l'insularité « augmente le coût de la vie, augmente les coûts pour nos entreprises, complique le développement de secteurs économiques déterminés… ». Difficultés liées à l'insularité auxquelles s'ajoutent, pour les Baléares, le fait archipélagique. Tant en Sicile qu'aux Baléares, des études chiffrant les contraintes insulaires ont été, et sont encore menées. Gaetano Armao explique ainsi l'importance d'une « quantification concrète du désavantage logistique et économique dérivant de la condition d'insularité ». Il détaille les contours d'une étude de grande ampleur réalisée par un comité composé de plusieurs chercheurs siciliens pour établir « une quantification précise du "poids" de l'insularité sur l'économie régionale ». Ce sont les résultats de cette étude qui ont permis ensuite d'argumenter pour l'extension des compétences de l'île (voir annexes II). La Corse devrait s'inspirer de ce genre d'initiative, pour, lors des négociations avec le pouvoir central, être capable de prouver, également par les chiffres, les contraintes insulaires et leurs conséquences sur l'économie. Dans ce sens, l'autonomie apparaitrait aussi, non seulement comme une aspiration idéologique, mais également comme le moyen de répondre à des besoins pratiques. L'insularité, ici entendue dans son sens objectif, est un argument qui permet à la Corse de se rapprocher du modèle des îles latines (Section II).

Le second élément est plus subjectif, et donne à l'insularité sa dimension identitaire. Le Sicilien Gaetano Armao souligne ainsi que « la condition d'insularité est un élément qui transcende la donnée géographique et naturelle pour devenir histoire, économie, culture (littérature, théâtre, musique), identité, et, dans certains cas, langue » (voir annexes II). Dans le sens le plus strict, l'insularité désigne bien évidemment ce qui est relatif à une île ou un archipel ; mais son sens large englobe une facette plus humaine, allant jusqu'à un état d'esprit. Montesquieu ne disait pas autre chose en consacrant un chapitre de *l'Esprit des Lois* aux « peuples des îles », soulignant, de manière néanmoins aussi caricaturale que le lien entre le climat et l'inclinaison à la servitude, que « les peuples des îles sont plus portés à la liberté que les peuples

du continent »[50]. Si, pour l'historien Lucien Febvre, s'opposant à l'idée d'un déterminisme insulaire, il n'existe pas de « loi des îles »[51], pour d'autres en revanche, ladite insularité serait source explicative de certains traits de caractère, comportements individuels, ou du moins d'un type particulier de relation avec le territoire. C'est le cas de certains psychologues dits « de l'espace », à l'instar d'Abraham Moles qui proposa en 1982 le terme d'« îléité » : « (…) Nous nous référons ici à une image de l'île qui possède des dimensions psychologiques et le développement (…) repose sur cette idée, intuitive, que l'insularité, ou plutôt l'« îléité » de l'île est une sorte de fonction phénoménologique, fortement liée à sa grandeur » [52]. Et l'auteur de résumer ainsi l'apport de sa contribution : « Nous proposons (…) une analyse psychologique d'un certain type d'espace, choisi parce qu'il illustre remarquablement l'interaction qui s'établit nécessairement entre le comportement des êtres et le cadre environnemental : en l'occurrence l'espace dans lequel ils se situent (…). Ceci conduirait à la limite à établir un « cahier des charges psychologique » des îles en fonction des besoins sociaux et humains »[53]. C'est cette vision de l'insularité qui légitime le discours identitaire, la notion de peuple corse et la protection de la langue corse en étant les deux piliers, non exclusifs, mais essentiels (Section I).

Section I
Consacrer juridiquement l'identité corse

De nos jours, la notion d'identité corse peut aussi s'envisager autrement que par le seul récit qui, bien que primordial, demeure abstrait. L'identité corse, c'est aussi la réalité socio-économique qui doit être mieux valorisée pour plus peser dans l'évolution statutaire. Identité culturelle, mais aussi sociale, économique, qui permet à l'île d'affirmer la possibilité d'une concrétisation juridique[54]. Le plus difficile étant de lutter contre la lourde tradition qui confond indivisibilité et uniformité. Pour le Conseil constitutionnel, l'indivisibilité de la République signifie trois choses : l'unicité du peuple français, de la langue française et l'indivisibilité de la souveraineté. C'est à l'occasion d'une loi sur le statut de la Corse que le Conseil a consacré le premier, censurant la consécration juridique de l'existence du peuple corse

---

[50] « Les îles sont ordinairement une petite étendue ; une partie du peuple ne peut pas être si bien employée à opprimer l'autre (…) » (Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, troisième partie, livre XVIII, chapitre V, François Grasset, Lausanne, 1770, p. 204).

[51] L. Febvre, *La terre et évolution humaine. Introduction géographique à l'histoire*, collection L'évolution de l'humanité, synthèse collective, Albin Michel, Paris, 1949, 475 pages, cité par S. Gombaud, *Iles, insularité et îléité. Le relativisme dans l'étude des espaces archipélagiques*, thèse de l'Université de la Réunion, 2007, p. 265. Disponible sur https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00462505

[52] A. A. Moles, « Nissonologie ou science des îles », *Espace géographique*, tome 11, n°4, 1982, p. 283.

[53] *Ibid.*, p. 281.

[54] Idée à l'origine de la revue *Robba* : https://www.rivistarobba.com/Perche-Robba_a20.html

(A). La langue corse suit à peu près le même régime que celui des autres langues régionales. Un régime conforme à la tradition jacobine de la France, très peu encline à percevoir la richesse là où elle voit des possibilités de séparatisme séditieux. La dernière décision du Conseil constitutionnel censurant l'enseignement immersif en est un exemple significatif (B).

A. La reconnaissance constitutionnelle du peuple corse

C'est peut-être l'une des revendications les plus fortes, et constantes, des mouvements nationalistes : « la question du peuple corse est le cœur du problème corse » précise François Alfonsi. Dans leurs entretiens, José Rossi et Pierre Joxe reviennent sur la censure du Conseil constitutionnel en 1991.

- *La censure du Conseil constitutionnel en 1991*

Le Conseil Constitutionnel a constitutionnalisé le concept de « peuple français » à l'occasion de la censure de celui de « peuple corse » dans la décision dite « Statut de la Corse » du 9 mai 1991. L'article premier de la loi déférée au Conseil constitutionnel précisait que « La République française garantit à la communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corse, composante du peuple français, les droits à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques. Ces droits liés à l'insularité s'exercent dans le respect de l'unité nationale, dans le cadre de la Constitution, des lois de la République et du présent statut ». Après avoir rappelé toutes les références au peuple français dans les textes composant le bloc de constitutionnalité, et offert à la notion de peuple français valeur constitutionnelle, le Conseil déclare la mention « peuple corse, composante du peuple français », contraire à la Constitution.

Considérant 13 de la décision du Conseil constitutionnel n°91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse :
Considérant que la France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; que dès lors la mention faite par le législateur du « peuple corse, composante du peuple français » est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion.

Dans son entretien, Pierre Joxe rappelle combien cette censure était inattendue, et choquante : « Chevènement avait combattu cette idée avec véhémence. Je n'avais pas pris au sérieux cette opposition et y ai répondu au départ avec dédain. L'existence du peuple corse était pour moi une évidence,

historique, culturelle, sociologique… La réalité était plus forte que les arguments des opposants. José Rossi, élu de l'opposition, avait accepté d'être le rapporteur de la loi, que le Parlement a intégralement votée. C'était pour moi une grande victoire… Puis le Conseil constitutionnel a censuré la disposition sur « le peuple corse, composante du peuple français ». Neuf personnes se sont opposées à la volonté de la majorité des représentants de la nation qui n'avaient fait que consacrer juridiquement une réalité historique. Quand je suis devenu membre du Conseil constitutionnel, on m'a d'ailleurs reproché d'avoir à l'époque critiqué cette décision. Mais c'était vraiment légitime » (voir annexes II). De son côté, José Rossi rappelle qu'introduite en dernière minute, cette disposition lui avait fait perdre des soutiens qu'il avait mobilisés à droite : « Elle a déclenché des polémiques nationales considérables qui ont fini par occulter la qualité de l'audace réformatrice en faveur d'un régime de décentralisation avancé pour la Corse » (voir annexes II).

Progressivement, cette affirmation, très sèche et sans ambigüité, a connu des entorses avec la réforme de l'Outre-mer. Depuis 2003, la Constitution reconnaît en effet les « populations d'outre-mer » dans son article 72-3 : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et fraternité ». La fin de la phrase permet de mettre en exergue l'importance de la nation française ; quant au choix du terme « populations », il n'est évidemment pas innocent.

- *Le contournement de la censure du Conseil constitutionnel*

Comme précisé également plus loin pour la sauvegarde et la promotion de la langue corse, seule une révision constitutionnelle permet de contourner une décision du Conseil constitutionnel dont les décisions, en vertu de l'article 62 de la Constitution, jouissent de l'autorité absolue de la chose jugée. La seconde possibilité réside dans un revirement de jurisprudence, le Conseil constitutionnel pouvant revenir sur l'une de ses décisions antérieures. Une troisième issue existe, en théorie : faire voter une nouvelle loi proclamant l'existence du peuple corse, en espérant que le Conseil constitutionnel ne soit pas saisi (sa saisine n'est que facultative pour les lois ordinaires). C'est un risque que les parlementaires peuvent prendre, mais l'histoire récente de la censure de l'enseignement immersif prouve que la majorité (même, dans ce cas précis, une écrasante majorité) qui adopte une loi peut, dans les jours qui suivent l'adoption, saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il censure la loi qu'elle vient elle-même d'adopter… (Décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, *Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion*).

Article 62 alinéa 3 de la Constitution :
Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Dans ces conditions, la voie de la révision constitutionnelle, même plus difficile en théorie (les conditions de l'adoption d'une loi constitutionnelle étant plus exigeantes que celles d'une loi ordinaire), paraît plus envisageable. Tout dépend des négociations menées en amont par la majorité territoriale corse. Mais en l'état actuel des choses, et aussi paradoxal que cela puisse paraître, une révision constitutionnelle est peut-être une voie plus « sûre » que celle d'une loi ordinaire qui, si elle proclame l'existence du peuple corse, risque probablement d'être encore censurée par le Conseil constitutionnel.

La disposition pourrait être insérée dans l'article ou le titre relatif à la Corse (voir *infra*, proposition n°15) et/ou dans l'alinéa précité faisant référence aux populations d'outre-mer. Cela permettrait, d'une part, d'éviter de toucher à l'article 2 qui, selon le Conseil constitutionnel, fait obstacle à la reconnaissance du peuple corse, et d'autre part, de mettre les dispositions constitutionnelles en cohérence. Les statuts particuliers de l'Outre-mer et de la Corse justifient d'être mentionnés ensemble, du seul fait d'être tous deux particuliers (et sans poursuivre une logique d'alignement que nous avons repoussée plus haut).

Proposition n°13
Insérer la notion de peuple corse dans la Constitution

Modification de l'article 72-3 alinéa 1 de la Constitution proposée :
Article actuel :
La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.
Article proposé :
La République reconnaît, en son sein, les populations d'outre-mer et le peuple corse, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

B. La protection constitutionnelle de la langue corse

Longtemps considérées comme strictement inconciliables avec le principe de l'indivisibilité de la République, les langues régionales n'appartenaient qu'au monde de la résistance de quelques défenseurs estimés ou méprisés[55].

[55] Voir A. Gogorza et W. Mastor (sous la direction de), *Les langues régionales et la construction de l'État*, LGDJ, collection Grands colloques, 2019, 318 p.

Elles appartiennent depuis quelques années au monde du droit, y compris du droit constitutionnel, même si ce lien continue de nourrir d'immenses malentendus. Car la reconnaissance, la protection et la promotion des langues régionales n'entravent, en rien, le principe de l'indivisibilité de la République. Si notre Constitution reconnaît les « populations d'Outre-mer », elle rejette l'acception des peuples au pluriel, sous peine de diluer les valeurs de la nation française. Assurément, les questions de séparatisme, de communautarisation, de repli identitaire, mettent à mal la « cohésion nationale »[56]. Mais l'amalgame ne saurait être fait avec l'admission de certains particularismes locaux qui font, tout au contraire, la richesse républicaine. Laquelle n'est, à aucun moment, en contradiction avec le principe de l'indivisibilité de la République, comme le droit constitutionnel comparé (constitutions et jurisprudences des cours constitutionnelles) en apporte la preuve.

- *La protection des langues régionales en droit comparé*

Le droit comparé apporte la preuve irréfutable de l'absence d'incompatibilité entre le caractère indivisible, voire unitaire, d'une République, et la reconnaissance des langues régionales en son sein[57]. Un tour d'horizon des textes des constitutions européennes et des décisions des cours constitutionnelles permet de mettre en évidence plusieurs éléments significatifs. Le droit comparé nous enseigne que juridiquement, la question des langues s'appréhende à travers deux prismes : premièrement, celui de la forme de l'État. Le lien entre unité de l'État et unilinguisme est aussi évident que celui entre État composé (régional ou fédéral) et multilinguisme. Deuxièmement, celui des droits des locuteurs. Selon cette acception, les langues régionales sont traditionnellement associées, de manière négative, au principe de non-discrimination ; de manière positive, aux droits linguistiques dont les locuteurs seraient les bénéficiaires[58].

Les travaux sur la langue corse, menés par des historiens, linguistes, socio-linguistes sont nombreux. Pour une approche didactique et globale, nous renvoyons notamment à A. Di Meglio, J.-M. Comiti et C. Cortier, « Évolutions des théories linguistiques et détermination des choix normatifs de la Corse », Bulletin suisse de linguistique appliquée, n° 83, 2006. Sur la question du bilinguisme, à P. Ottavi, *Le bilinguisme dans l'école de la République ? Le cas de la Corse*, Albiana, 2008, 560 p. Sur la question de la co-officialité, R. Colonna, Cuufficialità, 50 argumenti in giru à a ricunniscenza di u corsu, éd. Albiana, 2015, 120 p.

[56] Conseil d'État, ordonnance n°374508 du 9 janvier 2014, *Ministre de l'intérieur c/ Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala.*

[57] Voir V. Bertile, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution. France, Espagne et Italie*, Bruylant, Collection Droit public comparé et européen, 2008, 516 p. et W. Mastor, « Le statut constitutionnel des langues régionales en droit comparé. De la reconnaissance à l'indifférence », *Glottopol*, n°34, 2020, http://glottopol.univ-rouen.fr/numero_34.html.

[58] Voir le Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Conseil de l'Europe, Série des Traités européens, n°148, Strasbourg, 5 novembre 1992, https://rm.coe.int/16800cb620.

En droit constitutionnel comparé, l'aménagement de la pluralité linguistique diverge selon que les États reconnaissent une pluri-officialité sur l'ensemble du territoire ou au seul niveau local. La première hypothèse est celle naturellement choisie par la Belgique et la Suisse, États fédéraux européens. Selon l'article 4 de la Constitution helvétique, « les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche ». De son côté, la Constitution belge énonce que « la Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone » et fait également référence à « quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande ». En revanche, l'Italie et l'Espagne ne reconnaissent qu'une seule langue officielle sur l'ensemble du territoire en même temps qu'est aménagée, au niveau local, la pluralité linguistique. C'est ce second type d'aménagement qui est ici intéressant à observer, les États régionaux italien[59] et espagnol[60] étant qualifiés par leurs constitutions d'indivisibles (et même également « un » pour l'Italie, alors que le mot a disparu de la Constitution française).

De manière schématique, plusieurs postures essentielles vis-à-vis des langues régionales peuvent être observées dans l'Europe contemporaine. La majorité des pays voisins confèrent aux langues régionales des statuts juridiques différenciés. Coexistent parfois une langue majoritaire et des langues minoritaires, qui bénéficient de mesures protectrices. Dans ce cas, les langues régionales jouissent d'une reconnaissance mais seulement au niveau d'un territoire identifié. Pour le dire autrement, elles ne concurrencent pas la langue majoritaire au niveau national. Il ne s'agit ni plus ni moins que de l'expression d'un droit à la différence. D'un droit à la différenciation, pour reprendre un terme qui a actuellement les faveurs du gouvernement français. D'autres pays ont mis en place le bilinguisme officiel, qui peut s'exprimer dans plusieurs variantes. Ce statut confère aux citoyens, en principe du moins, le choix d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles dans leurs rapports avec l'État. Cette co-officialité peut s'opérer au niveau de tout le territoire (comme en Belgique et en Suisse par exemple) ou seulement sur une partie de celui-ci (comme en Espagne et en Italie).

On pourrait objecter que la comparaison avec l'Espagne et l'Italie, deux États régionaux, n'est pas pertinente. Or ces deux États sont qualifiés de Royaume ou de République indivisibles par leurs constitutions respectives ; indivisibilité

[59] Article 5 de la Constitution de la République italienne de 1947 : « La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales (…) ».
[60] Article 2 de la Constitution du Royaume d'Espagne de 1978 : « La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles ».

qui n'empêche pas la reconnaissance, la protection et la promotion des langues régionales en leur sein. Ainsi, la Constitution espagnole consacre clairement le multilinguisme dans le cadre de ses communautés autonomes[61], tout comme l'Italie, « République une et indivisible », « protège par des mesures particulières les minorités linguistiques » (article 6).

- *Le caractère inopérant de la disposition constitutionnelle déclarant que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France »*

En 2003, la Constitution a décidé une fois pour toutes que l'unité n'était pas nécessairement l'uniformité. Parmi les richesses territoriales qui, loin d'égratigner l'image d'un État unitaire, la renforce par sa capacité à promouvoir la diversité au sein d'une Nation forte, les langues régionales occupent une place particulière. Leur entrée remarquée dans l'article 75-1 de la Constitution en 2008 n'a eu pour le moment que des effets symboliques, sur lesquels il y aura lieu de revenir plus loin. Sous la présidence de François Hollande, le Parlement, fort de la volonté d'appliquer la 56ème promesse de campagne du candidat devenu président, a remis la question des langues régionales sur le devant de la scène institutionnelle. Le rapport d'information n°489 de l'Assemblée nationale sur les implications de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires[62] est essentiellement descriptif, mais témoigne de la volonté parlementaire de se saisir de nouveau de la question. De leur côté, les tribunaux ordinaires ont également eu l'occasion ces dernières années de se pencher sur la question du bilinguisme notamment, que ce soit en matière de signalétique routière[63] ou de l'utilisation de la langue régionale dans des organes délibérants[64].

À l'époque de l'entrée, dans l'article 75-1 de la Constitution (dont on relèvera l'éloignement volontaire vis-à-vis de l'article 2) de l'élévation des langues régionales au rang de « patrimoine de la France » en 2008, certains espoirs

---

[61] En vertu de l'article 3 de la Constitution espagnole,
« 1. Le castillan est la langue espagnole officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de le connaître et le droit de l'utiliser.
2. Les autres langues espagnoles sont aussi officielles dans leurs communautés autonomes respectives conformément à leurs statuts.
3. La richesse de la diversité linguistique de l'Espagne est un patrimoine culturel qui fait l'objet d'un respect et d'une protection spéciales ».

[62] J.-J. Urvoas, *Rapport d'information* n° 489 du 12 décembre 2012 sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

[63] Tribunal administratif de Montpellier, 12 octobre 2010, *Mouvement républicain de salut public*, n°0903420 ; Cour Administrative d'Appel de Marseille, 28 juin 2012, *Commune de Villeneuve-les-Maguelone,* n° 10MA04419.

[64] Conseil d'État, 29 mars 2006, *Haut-Commissaire de la République en Polynésie Française*, n°282335, *Rec.* 179 ; 22 février 2007, *Société immobilière Caroline*, n°299649 ; Cour administrative d'appel de Marseille, 13 octobre 2011, *Commune de Galeria*, n°10MA02330.

avaient pu être légitimement nourris. Cette précision n'est pas, loin s'en faut, le sésame pour la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui, en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, comporte des clauses jugées contraires à la Constitution.

Les arguments qui consistent à rappeler -marteler- sans cesse que l'article 75-1 de la Constitution n'a pas de portée normative depuis la décision n°2011-130 QPC du 20 mai 2011 du Conseil constitutionnel[65] renvoient certaines dispositions de la Constitution à une fonction déclarative, pour ne pas dire décorative. Le fait que l'article 75-1 de la Constitution ne constitue pas, dans le cadre d'une procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), un droit ou une liberté que la Constitution garantit ne le vide pas, *pour autant*, de tout contenu. Pour le dire autrement, si ledit article ne peut être invoqué à l'appui d'une QPC, cette interprétation contentieuse ne saurait le renvoyer au monde des principes purement déclaratoires qui n'ont, soit dit en passant, pas leur place dans la norme la plus élevée qui soit.

Non invocable à l'appui d'une QPC, la disposition selon laquelle « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France » n'en est pas moins une adresse au législateur. C'est à cette adresse, qui appelle et légitime un développement législatif de la protection et de la promotion des langues régionales, qu'a notamment répondu la loi initialement proposée par le député Paul Molac. La même majorité qui a voté la loi ayant saisi le Conseil constitutionnel, Paul Molac nous a sollicitée pour rédiger une « porte étroite » en défense du forfait scolaire qui était attaqué dans la lettre de saisine. Une porte étroite est une contribution extérieure qui est envoyée aux membres du Conseil constitutionnel avant qu'ils ne rendent la décision afin de les convaincre de la force d'une argumentation. Elle est ensuite publiée aux côtés de la décision sur le site internet du Conseil. Si nos arguments en défense du forfait scolaire ont été suivis, la décision n'en demeure pas moins très problématique.

- *La censure de l'enseignement immersif par le Conseil constitutionnel*

Le Conseil constitutionnel a validé le forfait scolaire de la loi Molac, mais censuré, alors qu'il n'était pas invité à le faire, l'enseignement immersif et l'utilisation des signes diacritiques à l'état civil. Il a pu être dit ici ou là que la décision du Conseil ne signifiait pas l'arrêt de mort de l'enseignement

[65] Décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *Mme Cécile L. et autres* [Langues régionales] : « Considérant qu'aux termes de l'article 75-1 de la Constitution : « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France » ; que cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut donc être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution (…) » (considérant 3).

immersif, ce qui est faux. D'ailleurs, cette unique interprétation valable de la décision est bien confirmée dans le commentaire de la décision fait par le Conseil constitutionnel lui-même. Dans un premier temps, il a, dans son commentaire publié le 16 juin, précisé que la censure ne concernait que « l'enseignement public ». Puis la formulation a été modifiée, la mention « service public de l'enseignement » ayant remplacé celle d'« enseignement public ». Sont donc concernées, comme les constitutionnalistes l'avaient bien compris à la réception de la décision du Conseil constitutionnel, les écoles privées sous contrat. Ces établissements immersifs en France sont réunis en fédérations linguistiques et font partie du réseau *Eskolim*, qui représente plus de 14 000 élèves. Très concrètement, si la rentrée a pu être assurée, les contrats ne seront pas renouvelés puisqu'ils seraient contraires à la Constitution. Si *Scola Corsa* a pu faire sa rentrée, c'est parce qu'elle est hors contrat. Mais l'hypothèse d'un éventuel contrat avec le public n'est, en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pas envisageable.

Il est juste effarant que le Conseil constitutionnel ait remis en cause une situation juridique existante, aussi installée, avec aussi peu de précautions (la décision n'est quasiment pas motivée) et sans aucun débat d'aucune nature. A-t-il seulement pensé aux élèves, enseignants, chefs d'établissement, qui, dès le lundi suivant la décision, retournaient dans les écoles Diwan, Ikastolas, Calendrettas, Bressaola, ou dans celles qui font l'expérimentation de l'immersif en Corse ? Conséquences d'autant plus graves que le moyen de constitutionnalité desdites écoles ne figurait pas dans la lettre de saisine.

Certains commentateurs ont estimé que la question de la transcription des signes diacritiques était juridiquement moins grave. Nous l'estimons, pour notre part, politiquement terrifiante. Interdire à des parents bretons d'appeler leurs enfants comme ils le souhaitent, dans le même temps où fleurissent les prénoms étrangers, notamment anglais, n'est pas uniquement problématique du point de vue de la défense des langues régionales. C'est une question de défense de la démocratie. Ce n'est sans doute pas le tilde sur le n d'un bébé breton qui, en ce moment, est une menace pour la République.

Il a pu être dit, dans un premier temps, que la décision du Conseil constitutionnel ne remettait pas en cause l'immersif. En réalité, la réponse se niche dans l'extrême variété des situations dans lesquelles se trouvent les écoles dites immersives. La position du Conseil constitutionnel pourrait être synthétisée de la manière suivante : l'enseignement bilingue renforcé est conforme à la Constitution. C'est la raison pour laquelle Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, a tout de suite précisé que l'immersif n'était pas remis en cause. En revanche, le « vrai » immersif, qu'il s'agisse de l'école publique ou de l'école privée sous contrat, est contraire à la Constitution. Le Conseil d'État l'avait déjà dit en 2002 pour l'enseignement

public ; le Conseil constitutionnel le confirme en l'étendant à l'enseignement privé sous contrat.

Ce qui est dommageable, c'est que la définition de l'enseignement immersif 1°) n'est pas suffisamment claire et 2°) ne permet pas d'embrasser toutes les situations existantes. Par exemple, l'expérimentation dans l'enseignement public concerne six écoles en Corse, deux écoles catalanes et vingt écoles basques. Les six écoles maternelles publiques immersives de l'académie de Corse ont toujours aménagé l'enseignement de la langue française dans l'emploi du temps. 70% du temps est pratiqué en langue corse, 30% en langue française. Ce sont, pour le dire autrement, ces 30% qui sauvent la constitutionnalité de cet enseignement, qui le rendent conforme à l'article 2 de la Constitution proclamant que « la langue de la République est le français ». En revanche, l'enseignement se fait par exemple entièrement en breton à Diwan depuis la première année de maternelle jusqu'au cours préparatoire inclus. À partir du CE1, les heures d'apprentissage du français sont en français.

Tous les contrats des écoles immersives sont à la merci d'un recours administratif. Un requérant pourra prouver que l'établissement utilise la langue régionale comme langue principale d'enseignement et comme langue de communication au sein de l'établissement (sur le site internet et dans les documents de communication). Certains envisagent déjà un chemin contentieux qui pourrait les mener jusqu'à la Cour européenne des droits de l'homme. C'est un pari risqué et qui ne permettra pas d'obtenir une solution satisfaisante avant plusieurs années.

- *Réviser la Constitution pour sauver l'enseignement immersif de la langue corse*

Quelles sont les solutions juridiques envisageables ? Si la question n'était pas aussi importante que celles du développement de l'enfant et du droit à l'épanouissement de sa personnalité, on pourrait commencer par proposer la modification de la composition du Conseil constitutionnel. Après la publication de sa décision de censure, les écoles du réseau ont indiqué qu'elles ne l'appliqueraient pas. D'autres ont préféré être plus prudents en aménageant l'existant et en imposant la présence du français dans l'immersif. La seule solution viable à long terme est de réviser la Constitution, ce qui permettrait dans un premier temps de contourner la décision du Conseil et, dans un second temps, de « sanctuariser » la protection des langues régionales, notamment de la langue corse.

Deux options sont possibles. L'une, « haute », permet d'insérer la défense des langues régionales dans l'article 2 de la Constitution qui dispose que « La langue de la République est le français. L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge. L'hymne national est « La Marseillaise ». La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité » ». C'est en contrôlant la conformité de la loi Molac à cet article que le Conseil constitutionnel a censuré l'enseignement immersif dans l'enseignement privé sous contrat, tout comme le Conseil d'État l'avait fait pour l'enseignement public (à propos de Diwan). La révision de l'article 2 est l'option défendue par François Alfonsi et Jean-Jacques Urvoas (voir annexes II).

Cette modification a très peu de chances d'aboutir, compte tenu de l'attachement des parlementaires (notamment les sénateurs) à cet article. L'autre option, non « basse » mais plus pragmatique, consisterait à modifier l'article 75-1 de la Constitution, déjà relatif aux langues régionales. Il pourrait être fait mention de la « République » qui protège les langues régionales, et non du législateur, pour faire un renvoi à l'article 2.

Proposition n°14

Réviser la Constitution pour y insérer la possibilité de l'enseignement immersif des langues régionales

Modification de l'article 75-1 de la Constitution proposée :

Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. La République concourt à la défense et la promotion des langues régionales, notamment par la méthode de leur enseignement immersif.

Cette rigidité de la Constitution à l'égard de la notion de « peuples et langues » au pluriel contraste avec les constitutions des autres pays européens qui tirent au contraire de la diversité une richesse institutionnalisée. S'ajoute à cela l'argument de l'insularité, qui permet aux identités de s'épanouir non seulement dans la sphère privée, mais aussi dans la sphère publique, au sein d'un statut qui offre aux îles l'autonomie législative.

Section II
La voie des îles autonomes

Si aucune constitution ni aucun statut d'autonomie ne donnent de définition de l'insularité, ils en précisent parfois les fondements, à travers les références historiques, mais surtout les conséquences. Il ressort de notre

analyse de droit comparé que dans les constitutions des États comprenant des îles ou archipels, les contraintes sont rarement précisées, mais établies telles une évidence. Elles semblent aller de soi, comme si le handicap économique, mais aussi l'identité culturelle, découlaient de cet isolement (A). Une fois mentionnées les spécificités, les textes suprêmes en tirent les conséquences. Pour lutter contre les effets négatifs, parfois handicapants de l'insularité, ou dans une logique de reconnaissance d'une identité propre, les constituants européens ont offert à ces îles des moyens juridiques leur permettant de compenser les effets négatifs, ou du moins de les gérer au plus près d'eux. L'analyse comparée montre que ces moyens juridiques découlent, pour la plupart des îles européennes, de l'autonomie législative qui leur est accordée, dans des supports et degrés évidemment variables (B).

A. Le fondement : les contraintes insulaires

Juridiquement, l'insularité n'est pas porteuse de la même charge romantique qu'en littérature et est souvent associée à la notion de handicap. À l'instar du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne cité plus haut, la plupart des constitutions européennes concernées la présente comme une sorte de facteur aggravant de territoires déjà touchés par d'autres fléaux. La question de savoir si c'est l'insularité qui génère ces derniers ou s'il elle ne fait que s'ajouter à eux, préexistants ou parallèles, n'importe guère ici. Nous ne nous concentrons que sur la manière dont les constitutions saisissent cette insularité et y attachent une charge normative particulière. Les textes suprêmes ne décrivent pas l'insularité et se bornent la plupart du temps à mentionner les îles sur lesquelles l'État dont ils régissent le fonctionnement exerce une souveraineté. Certains n'évoquent l'insularité qu'à travers la question de la représentation des îles au parlement, de manière fort neutre. En revanche, d'autres constitutions, mais surtout les statuts d'autonomie, soulignent les contraintes liées à l'insularité, avant tout facteur d'isolement et d'aggravation de la situation économique.

- *L'insularité mentionnée de manière neutre dans les constitutions*

Au moment des travaux préparatoires de la Constitution espagnole de 1978, le débat n'a absolument pas porté sur les contraintes spécifiques qui découleraient de certains territoires. La question centrale était celle de l'autonomie de tous les territoires, à commencer par ceux qualifiés d'« historiques ». Pour le dire en d'autres termes, l'insularité n'a pas fait débat ; l'autonomie des communautés était envisagée de manière globale. La question de l'insularité ne pénètre d'ailleurs la Constitution espagnole que par la fenêtre de celle relative à la représentation parlementaire. Aussi l'article 69-3 indique-t-il que « dans les provinces insulaires, chaque île ou groupe d'îles doté d'un *Cabildo* ou d'un conseil insulaire constitue une circonscription pour l'élection des sénateurs, trois sièges revenant à chacune des grandes îles - Grande Canarie, Majorque et Ténérife - et un siège à chacune des îles ou des groupes d'îles suivants : Ibiza-Formentera, Minorque, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote et La Palma ». Ce n'est que plus loin, dans le titre relatif à l'organisation territoriale de l'État, que l'article 138-1 de la Constitution espagnole consacre l'existence d'une spécificité de l'insularité : « L'État garantit la réalisation effective du principe de solidarité consacré par l'article 2 de la Constitution, veillant à l'établissement d'un équilibre économique convenable et équitable entre les diverses parties du territoire espagnol et tenant notamment compte des exigences du fait insulaire ». L'article 141-4 précise que de ce fait insulaire découle une spécificité institutionnelle : « Dans les archipels, les îles ont en outre leur propre administration à travers les *Cabildos* ou des conseils ». Il découle d'une analyse exégétique de la Constitution espagnole que les îles ne sont pas des communautés autonomes traitées de manière indifférente. Neutre -dans le sens où il n'est pas fait mention des spécificités et contraintes qui en découleraient- mais pas indifférente. Outre ces *Cabildos* qui sont un indice de différenciation, il faut souligner que l'insularité, dans le célèbre article qui suit, est considérée comme un facteur justifiant l'autonomie : « Dans l'exercice du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes présentant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces constituant une entité régionale historique pourront accéder à l'autogouvernement et se constituer en communautés autonomes conformément aux dispositions du présent titre et de leurs statuts respectifs ». Enoncée de manière neutre dans la constitution, l'insularité sera en revanche présentée à travers ses spécificités dans les statuts relatifs à l'autonomie des Canaries et des Baléares, comme nous le verrons plus loin.

C'est également par la fenêtre de la représentation au parlement que les îles Féroé et le Groenland font leur apparition dans la Constitution de la monarchie constitutionnelle du Danemark : « Le *Folketing* est constitué par une assemblée unique se composant de 179 membres au plus, dont deux sont élus aux îles Féroé et deux au Groenland ». Il en va de même en Finlande, où la mention des îles Åland apparait à propos des élections législatives (« La province d'Åland forme une circonscription électorale propre pour l'élection d'un député »)[66]. Tout d'abord cédées à la Russie en même temps que la Finlande en 1809, démilitarisées par le Traité de Paris en 1856, désireuses d'être rattachées à la Suède après l'indépendance de la Finlande en 1917, les îles Åland ont bénéficié d'un premier statut d'autonomie en 1920. Continuant de réclamer à la quasi-unanimité leur rattachement à la Suède, c'est la Société des Nations qui tranchera le débat pour confirmer la souveraineté de la Finlande sur l'archipel[67]. L'article 75 intitulé « Lois spécifiques de la province d'Åland » ne fait que renvoyer aux lois sur l'autonomie de l'archipel composé d'environ 6500 îles, l'article 120 de la Constitution précisant clairement quant à lui que « la province d'Åland dispose de l'autonomie, conformément aux dispositions spécifiques de la loi sur l'autonomie d'Åland ». Aucune spécificité qui découlerait du fait insulaire n'est donc précisée dans la plupart des textes suprêmes. Ce sont les statuts d'autonomie qui développent ledit fait en lui attachant des conséquences normatives.

En Italie, où le degré d'autonomie est variable selon les régions, la spécificité insulaire de deux d'entre elles n'est même pas mentionnée dans la Constitution. En vertu de l'article 116 de cette dernière, « des formes et modalités particulières d'autonomie sont accordées au Frioul-Vénétie Julienne, à la Sardaigne, à la Sicile, au Trentin-Haut Adige/Südtirol et au Val d'Aoste, selon les statuts spéciaux respectifs adoptés par une loi constitutionnelle ». Il en va de même dans la Constitution française du 4 octobre 1958, l'Outre-mer n'étant pas présenté à travers cette caractéristique. Ce sont les statuts d'autonomie qui insistent sur les spécificités et contraintes liées à l'insularité.

---

[66] Un colloque organisé sur les îles Åland en 1998 est considéré par certains nationalistes corses comme un acte fondateur dans leur réflexion sur l'autonomie de l'île. Voir *Autonomies insulaire, vers une politique de la différence pour la Corse ?* Actes du colloque *Régions insulaires et construction européenne : comparaison entre la Corse et les îles Åland*, 1998, Éditions Albiana, Ajaccio, 1999. Je remercie mon amie la documentariste Anne-Marie Vignon pour avoir pris le temps de m'envoyer le contenu de l'ouvrage.

[67] Pour le rappel historique de l'accession à l'autonomie des îles Åland, voir Claudio Scarpulla, *The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland: A Survey of the Status of an Autonomous Region in the throes of European Integration*, Second revised edition, Meddelanden från Ålands högskola n°14, Mariehamn 2002, 108 p., notamment les pages 1 à 48.

- *La référence au « fait » insulaire dans les statuts d'autonomie*

La Constitution du Portugal déclame de manière quasi épique que la spécificité politique des îles découle des « immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires ». Mais il s'agit d'un cas assez isolé sur lequel nous reviendrons plus loin, le Portugal étant singulier pour n'offrir l'autonomie précisément qu'à ses îles. Ce sont généralement dans les lois complétant la constitution que l'insularité quitte le terrain de la neutralité géographique pour pénétrer celui, plus politique, des conséquences liées à cette spécificité. De ce point de vue, les statuts les plus éclairants sont à nouveau méditerranéens. Ainsi, les lois organiques valant statut d'autonomie des îles Baléares[68] et des Canaries[69] en Espagne et celui des Açores au Portugal[70] sont précédées d'exposés des motifs particulièrement explicites et porteurs d'accents lyriques.

« Tout au long de leur histoire, les îles Baléares ont forgé leur identité grâce aux apports et énergies de plusieurs générations, traditions et cultures, qui ont convergé sur cette terre d'accueil (…) ». Le même texte préliminaire justifie ainsi le contenu du statut : « Le statut appréhende l'insularité du territoire de la communauté autonome comme un fait différentiel justifiant une protection spéciale ». La force de l'identité culturelle, résultat d'un long processus historique, est donc associée à une réalité qui mérite des mesures protectrices. Cette double charge, à la fois positive (l'identité insulaire forte) et négative (le handicap lié à l'isolement), entraîne par voie de conséquence une architecture institutionnelle et des pouvoirs normatifs spécifiques. Faisant allusion à la « nationalité historique » que représentent Mallorca, Menorca, Ibiza et Formentera, le statut rappelle, dans un article 3 intitulé « Insularité », cette double charge liée au fait insulaire et en tire les conséquences : « Les pouvoirs publics, en conformité avec la Constitution, garantissent la réalisation effective de tous les moyens nécessaires pour éviter que le fait insulaire puisse engendrer des déséquilibres économiques ou autres qui porteraient atteinte au principe de solidarité entre toutes les communautés autonomes ». Cette réalisation effective prend le visage de l'autonomie législative (voir *infra*).

L'exposé des motifs du statut des îles Canaries, encore plus éloignées de la péninsule ibérique, est tout aussi évocateur. Précisant que la Constitution espagnole de 1978 reconnaît leurs spécificités économiques, politiques et

[68] Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, aprobada por las Cortes Generales y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 51, de 1 de marzo de 1983. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.
[69] Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 268, de 6 de noviembre de 2018.
[70] Le statut de Madère ne comporte en revanche pas d'exposé des motifs.

administratives (comme à l'ensemble des communautés autonomes), le texte indique que le statut est « également une réponse à la réalité insulaire qui s'est forgée au cours des siècles ». Encore plus détaillé que le statut des Baléares, celui des Canaries poursuit en insistant ainsi sur le fait insulaire : « L'éloignement et l'insularité ont déterminé la spécificité des Canaries et les particularités de leurs principes institutionnels (…), avec la reconnaissance de l'ultrapériphérie comme élément modulateur et inspirateur de l'autogouvernement ». L'article premier du statut, intitulé « Archipel atlantique » insiste sur les aspects subjectifs si particuliers liés à l'îléité : « Les îles Canaries sont un archipel atlantique qui, expression de son identité unique fondée sur sa situation géographique, historique et culturelle, exerce le droit à l'autonomie gouvernementale en tant que nationalité et devient une communauté autonome au sein de l'État espagnol » (alinéa premier). L'article 3 (« Éloignement, insularité et ultrapériphérie ») insiste quant à lui sur l'éloignement particulier des Canaries que les pouvoirs publics doivent prendre en compte en adaptant les normes législatives et réglementaires, notamment dans les domaines des transports et des télécommunications, du marché intérieur, de l'énergie, de l'environnement, des ports, des aéroports, de l'immigration, de la fiscalité et du commerce extérieur.

L'exposé des motifs du statut d'autonomie des Açores (celui de Madère en est dépourvu) insiste sur un élément original et inédit : les conditions météorologiques dont on sait qu'elles confinent au monde des légendes dans cet archipel de l'Atlantique nord : « Le peuple açorien (…) s'affirmant comme l'héritier de ceux qui, historiquement, ont résisté à l'isolement et à l'abandon, aux intempéries et autres catastrophes naturelles, aux siècles de pénurie matérielle et aux plus diverses contrariétés ; se forgeant ainsi un « portugaisisme » singulier et fier qu'ils ont osé nommer l' « açorianité » »[71]. Un saut « qualitatif » est ainsi opéré, les spécificités de la population s'ajoutant à celles du territoire.

En France également, pays centralisé n'offrant l'autonomie législative qu'à la Nouvelle-Calédonie, la Constitution ne fait pas mention de l'insularité de la majorité de l'Outre-mer comme facteur principal de différenciation. Forte d'une rédaction fidèle à la tradition lapidaire française, la loi organique, contrairement à ses homologues européens, ne comporte pas un exposé des motifs qui ferait du fait insulaire une spécificité entraînant des conséquences normatives. Il en va de même avec la loi organique relative à la Polynésie

[71] C'est nous qui utilisons les guillemets à l'intérieur de la citation, vu la particularité de cette expression dans le texte original (« *forjando assim um singular e orgulhoso portuguesismo a que ousaram nomear de Açorianidade* »).

française, qui se contente de nommer l'ensemble des îles polynésiennes[72] avant d'en détailler le statut. En revanche, ces motifs se retrouvent dans l' Accord de Nouméa[73], et notamment dans son préambule, dont les termes et le sens sont particulièrement puissants : « La Grande Terre et les îles étaient habitées par des hommes et des femmes qui ont été dénommés kanak (…). L'identité kanak était fondée sur un lien particulier à la terre. Chaque individu, chaque clan se définissait par un rapport spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière, et gardait la mémoire de l'accueil d'autres familles. Les noms que la tradition donnait à chaque élément du paysage, les tabous marquant certains d'entre eux, les chemins coutumiers structuraient l'espace et les échanges ». La traduction politique de ces spécificités, qu'elles aient une charge négative (le handicap économique notamment) ou positive (l'identité culturelle propre) réside dans l'aspiration, puis la reconnaissance, d'une autonomie renforcée. Mais l'autonomie politique peut signifier, juridiquement, plusieurs choses, qui diffèrent considérablement selon le prisme adopté. Si, en France, on a coutume de considérer qu'un pouvoir réglementaire secondaire et résiduel est l'expression d'une certaine forme d'autonomie, cette dernière se traduit, dans les États régionaux, par le pouvoir d'édicter des actes de forme législative.

B. La conséquence : l'autonomie législative

La spécificité de l'autonomie de certaines régions découle, et/ou tire les conséquences, de leur caractère insulaire. Élément sociogéographique qui peut tout à fait, comme le démontrent les développements suivants, entraîner des traductions d'ordre juridique. Le propre d'un État régional est d'offrir l'autonomie politique à ses territoires, ou à certains d'entre d'eux, tout en préservant le caractère indivisible de la République. Pourtant, cette suspicion de l'incompatibilité entre autonomie des territoires et caractère indivisible, voire unitaire, d'une République ne résiste pas à l'épreuve du droit comparé. L'Italie, l'Espagne, le Portugal, pour ne citer que les pays les plus voisins, accordent un certain degré d'autonomie à toutes ou certaines parties de leur territoire tout en les maintenant *au sein* de leur République. Autonomie des pouvoirs exécutif et législatif, le pouvoir judiciaire demeurant généralement unique. À l'argument de la conciliation possible entre unité de l'État et autonomie des régions s'ajoute ici celui relatif à l'insularité. Dans les pays étudiés, les îles bénéficient d'un certain degré d'autonomie, notamment en raison de cette caractéristique. Au Portugal, en Finlande et au Danemark, seules les îles sont autonomes, précisément du fait de leur insularité.

---

[72] Article premier : « La Polynésie française comprend les îles du Vent, les îles Sous-le-Vent, les îles Tuamotu, les îles Gambier, les îles Marquises et les îles Australes, ainsi que les espaces maritimes adjacents ».

[73] Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, JORF n°121 du 27 mai 1998, p. 8039.

- *Une autonomie variable en raison de l'insularité*

Le statut constitutionnel des îles est si varié qu'il est complexe d'en dresser une typologie. Distinguer les îles autonomes des îles non autonomes (ce qui reviendrait, en Europe, à isoler les îles grecques) est réducteur des subtilités institutionnelles et matérielles que l'on peut y observer. C'est la raison pour laquelle certains auteurs ont proposé d'autres classifications, à l'instar du politiste André Fazi qui distingue la logique de l'assimilation de celle de l'adaptation et de l'exception[74]. Un certain nombre de variables sont utilisées pour vérifier et mesurer chacune de ces logiques, les indicateurs tels que l'éloignement géographique ou la domination politique étant plus significatifs que les repères partisans, culturels ou financiers. Le prisme du droit constitutionnel nous conduit, non à réfuter les diverses classifications existantes, mais à en privilégier une. C'est la fonction de faire la loi, expression suprême de la souveraineté de la nation, émanation directe de la volonté du peuple.

En droit comparé, au sein des États régionaux, l'autonomie politique signifie l'autonomie législative. Comme nous l'avons vu plus haut, la Constitution italienne ne mentionne pas le fait insulaire, qui n'est guère plus développé dans les statuts spéciaux de la Sardaigne[75] et de la Sicile[76]. Dès son ouverture, le premier souligne l'insularité pour immédiatement l'associer à sa personnalité juridique autonome mais intégrée à la République italienne « une et indivisible », ce qui démontre, une fois de plus, la possibilité de cette compatibilité. Le « pouvoir législatif » de l'île est reconnu et limité aux quinze rubriques énumérées dans l'article 3, liste complétée par onze autres matières dans l'article 4. Le statut spécial de la Sicile reprend sensiblement la même rédaction, après avoir précisé que ledit statut s'appliquait aussi aux îles Éoliennes, d'Egadi, de Pélagie, d'Ustica et de Pantelleria.

La technique du « catalogue » est également celle retenue par le statut des Baléares : l'article 30 dresse la liste des cinquante-et-une compétences « exclusives », l'article suivant celle des lois que les îles doivent exécuter. Dans les pays ci-dessus pris pour exemples, les îles bénéficient donc d'un degré d'autonomie variable, à l'instar des autres territoires non insulaires de l'État

---

[74] A. Fazi, « Insularity and Autonomy : From a misleading equation to a New Typology », *in* A. G. Gagnon, M. Keating (dir.), *Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 134-154.
[75] Legge costituzionale 26 febbraio 1948, *Gazzetta Ufficiale* del 9 marzo 1948, n. 58.
[76] Statuto speciale della Regione Siciliana,15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 58 del 9 marzo 1948).

concerné. D'autres systèmes en revanche n'accordent l'autonomie à certains territoires que parce qu'ils sont, *précisément*, des îles.

- *Une autonomie exclusive au profit des îles : l'exemple pertinent des « immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires » (statut des Açores)*

Il résulte clairement de l'exemple portugais que l'autonomie des Açores[77] et Madère[78] découle de leur caractère insulaire. En vertu de l'article 225-1 de la Constitution portugaise, « le régime politique et administratif propre aux archipels des Açores et de Madère est fondé sur les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires ». Et le même article de rappeler, en son paragraphe 3, que cette autonomie « ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'État ». Plus haut, dès son article 6 intitulé « État unitaire », le texte suprême rappelle même que l'autonomie des îles se développe au sein d'un État unitaire mais qui « respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires (…) ». En conséquence, les deux archipels bénéficient d'une autonomie dans les matières qui ne sont pas réservées à l'État, et développées dans leurs statuts respectifs plusieurs fois modifiés.

L'exemple du Portugal est particulièrement pertinent pour la raison suivante : il est le seul, en Europe du sud, à n'offrir l'autonomie législative qu'à deux de ses régions. Alors même qu'il est formellement présenté comme un « État unitaire » (article 6) et que la souveraineté y est « une et indivisible » (article 3-1 de la Constitution portugaise). L'argument de l'insularité y a plus de poids que dans les autres systèmes étudiés. En Italie, la Sicile et la Sardaigne sont autonomes *notamment* parce qu'elles sont des îles. Mais trois autres régions ont des statuts fortement comparables. Au Portugal, seules deux régions sont autonomes *parce qu'*elles sont des îles. Ces deux régions exceptées, le Portugal est un exemple assez typique d'État unitaire. Il prouve donc qu'il est constitutionnellement possible de n'offrir l'autonomie qu'à une seule région. La République française permet cette autonomie législative à la Nouvelle-Calédonie notamment parce qu'elle est ultra-marine. On peut donc valablement argumenter en faveur de l'autonomie d'une région métropolitaine parce qu'elle est une île et que, par conséquent, elle se caractérise par une forte identité culturelle et linguistique et un handicap économique du fait de son éloignement du continent.

---

[77] Lei n°2/2009 de 12 de janeiro, *Estatuto polìtico-administrativo da região autónoma dos Açores.*

[78] Lei n°13/1991 de 5 de juhno, *Estatuto polìtico-administrativo da região autónoma da Madeira.*

La mer Baltique offre également deux exemples d'États qui n'accordent une autonomie législative qu'à un territoire, en l'espèce insulaire. L'autonomie des îles Åland est énoncée par une loi de rang constitutionnel ; ce qui n'est d'ailleurs pas le cas des îles Féroé et du Groenland, îles du proche Danemark dont le statut n'est que de rang législatif ordinaire. La Section I du chapitre I du statut des îles Åland énonce sobrement que « les îles Åland sont autonomes ». Le même statut prévoit clairement que « le parlement d'Åland adopte la législation pour l'île d'Åland » (article 17). Une vingtaine de compétences sont énumérées dans l'article suivant. Après l'avis de la cour suprême, le président de Finlande peut annuler une loi d'Åland s'il considère qu'elle a excédé sa compétence d'attribution (article 19 alinéa 2). L'article 27 énumère quant à lui une liste de plus de quarante compétences qui doivent être réservées à l'État. Au Danemark, les îles Féroé sont devenues une « communauté autonome » en 1948[79], tandis que le Groenland est devenu en 1979 une « communauté particulière » par une loi approuvée par référendum[80]. C'est également par référendum que fut approuvée une loi d'extension des compétences de l'île en 2009[81]. Ce dernier statut permet notamment la reconnaissance du peuple kalaallit et prévoit la possibilité pour le Groenland d'accéder un jour à l'indépendance.

Aucune des îles et archipels cités ne dispose d'un pouvoir législatif absolu, qui dépossèderait l'État central de l'un de ses bras souverains. Dans tous ces exemples, le pouvoir législatif autonome est encadré, ce qui explique l'absence de contradiction entre la forme de l'État (qui demeure unitaire) et la reconnaissance politique des régions. Il en va à peu près de même au Royaume-Uni du fait des lois de dévolution. Les assemblées régionales d'Écosse et d'Irlande du Nord jouissent bien du pouvoir d'adopter leurs propres lois, mais seulement dans des matières « dévolues » (essentiellement les domaines des transports, de la santé et de l'éducation). Même en Espagne, qualifiée par la doctrine d'« État autonomique », le principe d'unité est essentiel et proclamé dès l'article 2 de la Constitution. Mais « l'unité ne signifie ni uniformité ni centralisation ; elle est le résultat d'une pluralité d'entités autonomes intégrées dans une unité étatique »[82]. Pour rassurer les défenseurs de l'indivisibilité de la République française, il faut rappeler que cette autonomie des régions en Espagne, Italie, Portugal, Finlande, au Danemark et au Royaume-Uni n'entrave en rien les grands principes suivants, qui rappellent que ces États ne sauraient être confondus avec des États fédéraux : les régions ne bénéficient que de statuts, jamais de constitutions ; le pouvoir législatif, comme énoncé plus haut, n'est jamais absolu mais encadré ; les lois

[79] *Home Rule Act of the Faroe Islands* n°137 of March 23rd, 1948.
[80] *Greenland Home Rule*, Act N° 577 of 29 November 1978.
[81] *The Act on Greenland Self-Government*, Act N° 473 of 12 June 2009.
[82] E. Fossas i Espadaler et J. L. Rérez Francesch, *Lliçons de dret constitucional*, Pòrtic, Biblioteca Universitària, Barcelona, 2015, p. 179.

régionales ne doivent pas être contraires à la Constitution, la justice constitutionnelle (quelle que soit sa forme) veillant à cette conformité.

Le droit comparé démontre qu'une République, ou un Royaume, peuvent à la fois être proclamés « un et indivisible » (ce qui pourrait être considéré comme une exigence encore plus forte que celle de la Constitution française, qui a abandonné la référence à l'unité) et reconnaître en leur sein des îles autonomes, c'est-à-dire dotées du pouvoir d'adopter leurs propres lois dans certains domaines. Ces îles peuvent donc être également saisies par le droit constitutionnel, qui peut déclamer, à l'instar de la Constitution portugaise, les « *immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires* ». Et dépasser le romantisme de la formule pour y attacher des effets juridiques.

Conclusion

Le statut constitutionnel de la Corse, île autonome

Dans notre rapport remis à Jean-Guy Talamoni en 2018, nous avions proposé un nouvel article 74-2 à insérer dans la Constitution française. Mais le débat s'est trop vite cristallisé sur la « place » dudit article. Pour certains, ce n'était pas assez, l'environnement de l'article 74 n'offrant à la Corse pas plus que le statut des collectivités d'Outre-mer. Pour d'autres, c'était trop, la Corse devant demeurer dans l'environnement de l'article 72 car avant tout métropolitaine. Comme le précise Jean-Félix Acquaviva dans l'entretien, l'objectif est d'aboutir à une solution politique globale pour la Corse. « Cette solution pourra s'inspirer à notre sens de l'environnement juridique de l'article 74 où se situe la Polynésie, mais une fois de plus le débat ne se situe pas là : définissons plutôt un nouvel ordre législatif et juridique en déterminant les champs de compétence qu'il faut transférer à la Collectivité de Corse et surtout les domaines où la Corse doit légiférer clairement en lieu et place de l'État » (voir annexes II).

En d'autres termes, il faut éviter de trop raidir les discussions sur les articles 72, 73 et 74 de la Constitution mais encore plus sur les compétences que l'on souhaite attribuer à la Corse. Et de la « place » précise dans la Constitution ne découle pas forcément une compétence précise. Il faut éviter que le débat ne tourne en une opposition entre les « pro » et les « anti » article 72, les « pro » et les « anti » article 74, les « pro » et les « anti » titre spécifique. Et ce pour plusieurs raisons.

- *Insister, non sur l'article 74, mais sur son « environnement »*

C'est une erreur d'interpréter la proposition finale de notre rapport de 2018 comme étant une « insertion » dans l'article 74 de la Constitution. Nous avions précisément rédigé un article nouveau pour ne pas mettre la Corse au même niveau que les collectivités d'Outre-mer. La numérotation des articles de la Constitution ne pouvant pas évoluer, il fallait logiquement choisir de créer un nouvel article. Ce qui est en revanche exact, c'est que nous avions proposé l'*environnement* de l'article 74. L'autonomie législative ne peut pas s'envisager

au sein de l'article 72. Un article 72-5, comme l'a déjà proposé l'Assemblée de Corse dès 2013, permettrait une adaptation des lois et règlements. En résumé, il offrirait à la Corse le même pouvoir que l'article 73 offre aux départements et régions d'Outre-mer. Mais la Corse étant une collectivité métropolitaine, pratiquement personne n'envisage son insertion dans l'article 73. Il faut d'ailleurs mettre en relief le fait que cette adaptation, dans les DOM/ROM, n'est pas effective, donc pas efficace. Ce pouvoir n'est pas adapté à la Corse. Il ne l'est manifestement pas plus aux DOM : le bilan de l'article 73 est quantitativement et qualitativement très limité. La question n'est pas tant de savoir « où » l'on mentionne la Corse mais bien plutôt de savoir ce que la Constitution peut lui offrir comme compétences. Et de ce point de vue, nous restons convaincue que seul un article ou un titre spécifique pourrait entrer en cohérence avec l'ensemble de la Constitution d'une part, et avec les statuts législatifs reconnaissant sa spécificité d'autre part.

- *Insister sur l'inefficacité du pouvoir d'adaptation*

Les partisans d'une inscription de la Corse dans la Constitution, dans l'article 72 ou dans l'article 72-5, insistent sur la révolution qu'opèrerait ladite inscription. Bien évidemment, ces mêmes partisans pourraient rétorquer aux élus nationalistes qu'ils ont le choix entre ne rien avoir du tout et celui de jouir du pouvoir d'adapter les lois et règlements aux contraintes spécifiques de la Corse. Pour beaucoup, cette évolution, à peine imaginable il y a quelques années, serait spectaculaire. Mais pour plusieurs raisons que nous avons essayé de souligner dans le présent rapport, le débat est déjà dépassé sans même avoir été concrétisé. Le moment politique est tout autre. La réalité de l'article 73 (qui offre ce pouvoir d'adaptation aux DOM/ROM, la Réunion exceptée) prouve par ailleurs son inefficacité.

Il s'agit tout d'abord d'un pouvoir extrêmement encadré. Ainsi, si l'adaptation s'exerce bien à la demande de la collectivité territoriale concernée, elle requiert une habilitation du Parlement national ou de l'autorité règlementaire. Elle ne peut intervenir que dans un nombre restreint de domaines et l'exercice de cette compétence normative s'effectue « dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Surtout, ces habilitations « ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ». Enfin, le préfet a la possibilité de déférer les délibérations des conseils au Conseil d'État (voir décision du Conseil constitutionnel n°2007-547 DC du 15 février 2007, *Dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer*, considérant 34[83]).

[83] « Considérant, en premier lieu, que les délibérations précitées seront transmises au représentant de l'État dans le département ou la région, lequel pourra les porter devant le Conseil d'État ; que le législateur a ainsi prévu des dispositions propres à assurer le respect

Les faits ont démontré l'inefficacité de cette voie de l'habilitation. La Guadeloupe a été la première à utiliser la possibilité de l'article 73, son conseil régional ayant fait une demande d'habilitation en 2009 pour lui permettre de fixer des règles spécifiques en matière de réglementation thermique. Cette première demande a porté ses fruits puisqu'elle a conduit à l'adoption d'une disposition législative d'habilitation insérée dans la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009. Mais il faut aussi noter que de nombreuses demandes sont restées lettre morte, même s'il est difficile d'avoir accès à la liste des délibérations des conseils régionaux d'Outre-mer demandant l'habilitation en application de l'article 73 (une soixantaine depuis 2008), et encore plus difficile d'obtenir le bilan, non des demandes d'habilitation, mais des habilitations effectivement accordées.

Le titre XII de la Constitution, en donnant à la Corse un pouvoir d'adaptation similaire, créerait un nouveau « monstre bureaucratique ». La grande majorité des lois nationales n'étant pas adaptées à la Corse, l'assemblée de cette dernière perdrait un temps précieux à demander des habilitations, sans avoir l'assurance de leur obtention… ni même d'une simple réponse. La réforme constitutionnelle ouvrirait ainsi la possibilité d'un nouveau processus lourd, complexe, risquant de mener à l'inefficacité.

En avant-propos, nous avons voulu signifier qu'il appartenait aux élus, et à eux seuls, d'opérer les choix à partir des propositions formulées par des « experts ». Certaines propositions du présent rapport seront peut-être discutées, rejetées, adoptées. La question de la révision constitutionnelle étant celle qui, compte tenu des tendances présentes au sein de l'Assemblée de Corse, sera l'une des plus sensibles, la dernière proposition est déclinée en trois options.

- Une première option, *a minima*, qui était le choix du gouvernement, est celle d'un futur article 72-5 de la Constitution. La Corse ne bénéficiera que du pouvoir d'adapter certaines lois aux spécificités locales. Ce projet d'article 72-5 a été validé par la Collectivité territoriale de Corse en 2018.

- Une deuxième option, médiane, est celle d'un futur article 74-2 de la Constitution. C'est celle proposée dans le rapport remis au président de l'Assemblée de Corse en 2018. Elle ouvrirait la voie à une véritable autonomie. La Corse pourra adopter ses propres lois dans divers domaines sans passer par le filtre de Paris. Une telle dévolution irait dans le sens des revendications de la majorité territoriale.

---

du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution en vertu duquel le représentant de l'État a « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ».

- Une troisième option, *a maxima*, est celle de l'accession à la pleine souveraineté. Pour cela, la Corse devra bénéficier d'un titre et pas seulement d'un article dans la Constitution, à l'image de la Nouvelle-Calédonie, à laquelle le titre XIII de la Constitution est entièrement consacré et prévoit un processus d'autodétermination.

Proposition n°15
Insérer la Corse dans la Constitution
Option *a minima* : pouvoir d'adaptation des normes nationales dans l'article 72-5
Option médiane : autonomie législative dans l'article 74-2
Option *a maxima* : autonomie législative avec perspective d'un référendum d'auto-détermination au nouveau titre XII bis

Formulations proposées

Option 1

[Rédaction proposée par le projet de loi constitutionnelle n°2203 pour un renouveau de la vie démocratique]

Art. 72-5 de la Constitution : La Corse est une collectivité à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72.
Les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales.
Sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ces adaptations peuvent être décidées par la Collectivité de Corse dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée, selon le cas, par la loi ou le règlement. Ces adaptations sont décidées dans les conditions prévues par la loi organique.

Option 2

Nouvel article 74-2 de la Constitution :

La Collectivité de Corse régie par le présent article a un statut particulier qui tient compte de ses spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, historiques, linguistiques, économiques et sociales.
Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'Assemblée de

Corse, qui fixe les compétences de cette collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables. Le transfert des compétences de l' état porte sur les matières fiscale, foncière et linguistique, précisées et complétées, le cas échant, par la loi organique. Les textes de forme législative votés par l'Assemblée de Corse ne peuvent en tout état de cause porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73.

La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les textes de forme législative adoptés par l'Assemblée de Corse pourront être soumis avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel.

Option 3

Nouveau titre XII bis dans la Constitution :

De la Corse

La Corse est une collectivité à statut particulier, qui tient compte de ses spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, historiques, linguistiques, économiques et sociales.

Son statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, qui fixe les compétences de cette collectivité. Le transfert des compétences de l'État porte, de façon définitive, sur les matières définies par la loi organique, pour lesquelles l'Assemblée de Corse adopte des textes de forme législative.

La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les autres compétences sont transférées à l'Assemblée de Corse et au Conseil exécutif de Corse, ainsi que le calendrier et la répartition de la charge desdits transferts, jusqu'à la tenue du référendum mentionné à l'article 75-3.

La loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Corse et les conditions dans lesquelles les lois adoptées par l'Assemblée de Corse pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel.

Article 75-3 :
La loi organique relative à la Corse précise les conditions dans lesquelles le peuple corse sera amené à se prononcer par référendum sur l'accession à la pleine souveraineté dix ans après sa promulgation.

La loi organique définit le corps électoral. Elle précise notamment les conditions permettant l'inscription sur la liste spéciale du référendum, plus restrictives que celles de la liste électorale générale.

Annexes

I. Tableau synoptique des propositions

II. Compte-rendu des entretiens

Annexe I. Tableau synoptique des propositions

Numéro de la proposition	Contenu	Formulation éventuelle	Niveau de modification (Bonnes pratiques, règlement, loi, constitution)
1	Fusionner certains agences et offices	Nécessité de faire un audit au préalable	1°) Loi pour l'OTC, l'ODARC, l'OEHC et L'OFC 2°) Règlement (délibération de l'Assemblée de Corse) pour l'ADEC, l'OEC, l'ATC et l'AUE
2	Permettre au président du Conseil exécutif de Corse d'ester en justice (demande ou défense) sur délégation de l'Assemblée pendant la durée de son mandat	*Le président du Conseil exécutif représente la collectivité territoriale de Corse en justice et dans tous les actes de la vie civile.* *Il peut, par délégation de l'Assemblée de Corse, être chargé pour la durée de son mandat d'intenter au nom de la Collectivité de Corse les actions en justice ou de défendre la Collectivité dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par l'Assemblée, et en l'avertissant lors de la session qui suit l'action.*	Loi CGCT, article L.4422-29
3	Permettre à l'Assemblée de Corse de déroger à titre expérimental à certaines dispositions de la loi sur habilitation législative	*Lorsque l'Assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur présentent pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale, des difficultés d'application liées aux contraintes et spécificités de l'île, elle peut demander au gouvernement que le législateur l'habilite à procéder à des dérogations aux règles en vigueur à titre expérimental. Le Parlement adopte ensuite les dispositions législatives appropriées.*	Loi CGCT, article L.4422-16

4	Élire les membres de la commission permanente de l'Assemblée de Corse à la représentation proportionnelle au plus fort reste		Loi CGCT, article L.4422-9
5	Confier la présidence de l'une des trois commissions organiques à un membre d'un groupe minoritaire, de l'opposition ou apparenté à l'un des deux	*L'une des trois commissions organiques est obligatoirement présidée par un membre d'un groupe minoritaire, groupe de l'opposition, ou apparenté à l'un des deux. L'Assemblée, par un vote à la majorité, décide quelle commission sera ainsi présidée. Les membres de la commission désignée, élus comme décrit dans l'article précédent, choisissent ensuite, à leur tour, leur président au scrutin majoritaire. Seuls peuvent être candidats à la présidence les membres de la commission appartenant à un groupe de l'opposition ou minoritaire.*	Règlement Ajout d'un article 19 Bis au règlement de l'Assemblée de Corse
6	Pour donner aux avis du CESEC leur fonction première qui est d'éclairer les élus, surtout dans le cadre des avis obligatoires, tenter d'instaurer une « bonne pratique » du délai raisonnable		Bonnes pratiques
7	Élargir la conférence des présidents à la présidence de la CESEC	*La conférence des présidents réunit les présidents des groupes politiques, le président du Conseil économique, social, environnemental et culturel, ainsi que le président du Conseil exécutif ou son représentant en fonction de l'ordre du jour. Elle est présidée par le Président de l'Assemblée, qui en fixe les dates et l'ordre du jour.*	Règlement Modification de l'article 18 du règlement de l'Assemblée de Corse
8	Déléguer la présidence de la chambre des territoires à un représentant des communautés de communes	*La chambre des territoires favorise la coordination et la mise en œuvre de politiques de solidarité et de proximité avec les communes et les intercommunalités de Corse. À cette fin, elle coordonne l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment en matière*	Règlement

		d'investissement, et promeut la prise en compte de la diversité des territoires dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. *Elle est composée des membres du conseil exécutif de Corse, du président de l'Assemblée de Corse et de huit membres de l'assemblée élus en son sein, des présidents des communautés d'agglomération, des maires des communes de 10 000 habitants ou plus, d'un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, de huit représentants élus des présidents des communautés de communes et de huit représentants élus des maires des communes de moins de 10 000 habitants.* *Pour mieux exercer sa mission d'interface entre les collectivités territoriales, les intercommunalités et la Collectivité de Corse, le président du Conseil exécutif délègue sa présidence à l'un des représentants des communautés de communes.*	Écriture de l'article 85 du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse Après une demande d'adaptation de l'article L.4421-3 du CGCT
9	Création d'un référent politique jouant le rôle d'interface entre *l'Assemblea di a Ghjuventù* et le Conseil exécutif	*L'Assemblea di a Giuventù peut être saisie par le Président de l'Assemblée de Corse et par le Président du Conseil exécutif, ou, de sa propre initiative, formuler des propositions à leur attention. Elle est assistée d'un référent politique, nommé par le président du Conseil exécutif, qui assure la coordination entre l'Assemblea di a Giuventù et le Conseil exécutif. À ce titre, ledit référent transmet notamment, en temps utile, les rapports du Conseil exécutif dont il estime qu'ils sont de nature à légitimer l'avis de l'Assemblea di a Giuventù.*	Règlement Modification de l'article 8 alinéa 1 du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse

10	Consacrer l'existence du comité d'évaluation des politiques publiques dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse. Réformer sa composition pour renforcer son indépendance (absence du conseil exécutif comme membre de droit) et son caractère démocratique (augmentation des citoyens tirés au sort)	*Le Comité d'évaluation des politiques publiques est chargé d'évaluer les principales politiques publiques de la Collectivité de Corse selon une liste prioritaire qu'il aura établi.* *Le Comité d'évaluation des politiques publiques est composé de membres de droit et de membres élus, de même que de vingt citoyens tirés au sort. Le règlement intérieur dudit comité précise sa composition et notamment les modalités de désignation des représentants de la société civile et citoyens tirés au sort.*	Règlement Nouveau chapitre au sein du titre V consacré aux relations entre l'Assemblée, le CESEC et les autres instances consultatives
11	Nomination d'un référent déontologique chargé de présider un comité de pilotage pour bâtir un plan anticorruption	Comité composé de la Direction du contrôle interne et l'Inspection générale de la Collectivité, des membres de la commission de déontologie de l'Assemblée de Corse et des secrétaires généraux du Conseil de l'exécutif et de l'Assemblée.	Lettre de mission du président du Conseil exécutif
12	Création de conférences citoyennes corses, appelées « Pievi », sur le thème du développement durable.	*Conférences organisées au sein de territoires à définir (anciennes provinces par exemple), composées pour un tiers de personnes tirées au sort, un tiers de personnes désignées par l'Assemblée de Corse sur la base de candidatures, un tiers de personnes élues au sein des milieux associatif, syndicaliste et religieux*	Règlement Délibération de l'Assemblée de Corse
13	Insérer la notion de peuple corse dans la Constitution	*La République reconnaît, en son sein, les populations d'outre-mer et le peuple corse, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.*	Constitution Modification de l'article 72-3, alinéa 1
14	Réviser la Constitution pour y insérer la possibilité de l'enseignement immersif des langues régionales	*Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. La République concourt à la défense et la promotion des langues régionales, notamment par la méthode de leur enseignement immersif*	Constitution Modification de l'article 75-1

15	Insertion de la Corse dans la Constitution -Option *a minima* : pouvoir d'adaptation des normes nationales à l'article 72-5 -Option médiane : autonomie législative dans l'article 74-2 -Option *a maxima* : autonomie législative avec perspective d'un référendum d'auto-détermination au nouveau titre XII Bis	Formulations proposées Option 1 *La Corse est une collectivité à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72.* *« Les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales.* *« Sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ces adaptations peuvent être décidées par la collectivité de Corse dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée, selon le cas, par la loi ou le règlement. Ces adaptations sont décidées dans les conditions prévues par la loi organique.* Option 2 *La collectivité de Corse régie par le présent article a un statut particulier qui tient compte de ses spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, historiques, linguistiques, économiques et sociales.* *Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, qui fixe les compétences de cette collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables. Le transfert des compétences de l'Etat porte sur les matières fiscale, foncière et linguistique, précisées et complétées, le cas échant, par la loi organique. Les textes de forme législative votés par l'Assemblée de Corse ne peuvent en tout état de cause porter sur les*	Option 1 Constitution Insertion de l'article 72-5 (Rédaction proposée par le projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique) Option 2 Constitution Nouvel article 74-2

		matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73. *La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les textes de forme législative adoptés par l'assemblée délibérante de la collectivité de Corse pourront être soumis avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel.* Option 3 *La Corse est une collectivité à statut particulier, qui tient compte de ses spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, historiques, linguistiques, économiques et sociales.* *Son statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, qui fixe les compétences de cette collectivité. Le transfert des compétences de l'État porte, de façon définitive, sur les matières définies par la loi organique, pour lesquelles l'Assemblée de Corse adopte des textes de forme législative.* *La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les autres compétences sont transférées à l'Assemblée de Corse et au Conseil exécutif de Corse, le calendrier et la répartition de la charge desdits transferts, jusqu'à la tenue du référendum mentionné à l'article 75-3.* *La loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Corse et les conditions dans lesquelles les lois adoptées par l'assemblée délibérante de la collectivité pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel.*	Option 3 Constitution Insertion d'un titre XII Bis De la Corse Articles 75-2 et 75-3

		Article 75-3 *La loi organique relative à la Corse précise les conditions dans lesquelles le peuple corse sera amené à se prononcer par référendum sur l'accession à la pleine souveraineté dix ans après sa promulgation.* *La loi organique définit le corps électoral. Elle précisera notamment les conditions permettant l'inscription sur la liste spéciale du référendum, plus restrictives que celles de la liste électorale générale.*	

Annexe II Compte-rendu des entretiens

Liste des personnes interrogées

- **Jean-Felix Acquaviva**, *député de la deuxième circonscription de la Haute-Corse, conseiller à l'Assemblée de Corse, président du Comité de Massif de Corse, ancien président de l'Office des transports corse*
- **François Alfonsi,** *député européen, ancien maire, ancien conseiller à l'Assemblée de Corse*
- **Jean-Christophe Angelini**, *président du groupe Avanzemu, maire de Purtivechju, ancien conseiller exécutif, ancien conseiller général*
- **Jean Biancucci,** *président du groupe Fà populu inseme, maire de Cutuli è Curtichjatu, ancien conseiller exécutif*
- **Gaetano Armao**, *vice-président de la région autonome de Sicile*
- **Francina Armengol Socías**, *présidente du Gouvernement des îles Baléares*
- **Paul-Felix Benedetti**, *président du groupe Core in Fronte*
- **Marie-France Bereni-Canazzi**, *présidente du comité d'évaluation des politiques publiques*
- **Dominique Bucchini**, *ancien maire, ancien président de l'Assemblée de Corse, ancien parlementaire européen*
- **Paul-André Colombani**, *député de la deuxième circonscription de la Corse-du-Sud*
- **Jean-Jacques Ferrara**, *député de la première circonscription de la Corse-du-Sud*
- **Paul Giacobbi**, *ancien maire, ancien président du Conseil général de la Haute-Corse, ancien député, ancien président du Conseil exécutif de Corse*
- **Josepha Giacometti-Piredda**, *conseillère à l'Assemblée de Corse, ancienne conseillère exécutive*
- **Pierre Joxe**, *ancien ministre de l'intérieur, ancien ministre de la défense, ancien président de la Cour des comptes et ancien membre du Conseil constitutionnel*
- **Laurent Marcangeli**, *maire d'Ajaccio, président du groupe Un soffiu Novu, président de la communauté d'agglomération d'Ajaccio*
- **Camille Martelli**, *vice-présidente de l'Assemblea di a Ghjuventù*
- **Marie-Antoinette Maupertuis**, *présidente de l'Assemblée de Corse*
- **Marie-Jeanne Nicoli**, *présidente du Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse*
- **Jean-Charles Orsucci**, *maire de Bonifacio, ancien président du groupe Anda per Dumane à l'Assemblée de Corse, ancien vice-président de l'Assemblée de Corse*
- **Jean-Jacques Panunzi,** *sénateur de la Corse du Sud, ancien président du Conseil général*
- **Paul-Toussaint Parigi**, *sénateur de la Haute-Corse*
- **Louis Pozzo di Borgo**, *conseiller à l'Assemblée de Corse, président de la communauté d'agglomération de Bastia*
- **Camille de Rocca Serra**, *député honoraire, ancien président de l'Assemblée de Corse*
- **José Rossi**, *ancien ministre, ancien président du Conseil général de la Corse-du-Sud, ancien député, ancien maire, ancien président de l'Assemblée de Corse*
- **Ange Santini**, *maire de Calvi, ancien président du Conseil exécutif*
- **Pierre Savelli**, *maire de Bastia*
- **Jean-Guy Talamoni**, *ancien président de l'Assemblée de Corse*
- **Jean-Jacques Urvoas**, *ancien garde des Sceaux, ancien président de la Commission des Lois, ancien député*
- **Petr'Antò Vesperini**, *vice-président de l'Assemblea di a Ghjuventù*

Jean-Félix Acquaviva

Député de la deuxième circonscription de la Haute-Corse
Conseiller à l'Assemblée de Corse
Président du Comité de Massif de Corse
Ancien président de l'Office des transports corse

Visioconférence, le 23 septembre 2021 à 16h

1°) Mes premières questions s'adressent au député de la deuxième circonscription de la Haute-Corse depuis 2017. Vous avez été acteur des négociations entre la Collectivité et le pouvoir central pour l'insertion de la Corse dans la Constitution, et la consécration de son autonomie. Tout d'abord, le projet de loi constitutionnelle, dont plusieurs versions ont été enregistrées, est-il définitivement enterré ?

J.-F. A. : Oui, à six mois de la prochaine élection présidentielle, le projet de réforme de la constitution dont l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale a été stoppé en juillet 2018, à la suite de l'affaire Benalla, est définitivement enterré dans le cadre de ce quinquennat d'Emmanuel Macron.

2°) *Toujours à propos de cette séquence, comment analyseriez-vous ensuite cet échec (si tant que vous le considériez ainsi) ? Quels sont, selon vous, les obstacles les plus redoutables à la consécration de l'autonomie de la Corse ?*

J.-F. A. : Les principaux obstacles à l'avènement d'un statut d'autonomie de la Corse sont de l'ordre de la tradition politique républicaine des gouvernants de toutes tendances confondues et de l'élite française qui est imprégnée de jacobinisme. On doit faire face en permanence en France à une confusion entre unité et uniformité, comme si l'unité de la République ne pouvait pas s'envisager dans la diversité des cultures et des modes d'organisation institutionnelle territoriales.

3°) Vous avez été particulièrement actif en déposant notamment de nombreux amendements. Au cours de ces années, avez-vous senti à l'Assemblée nationale un infléchissement des réticences à propos de l'autonomie de la Corse ? ou au contraire un durcissement ?

J.-F. A. : Avec mes deux collègues députés nationalistes *[note de WM : Michel Castellani et Paul-André Colombani]*, nous avons effectivement déposé des centaines d'amendements (question des langues minoritaires, décentralisation, plus de pouvoirs de décision aux régions, statut d'autonomie plein et entier de la Corse, organisation davantage fédéraliste…). L'objectif était d'occuper les débats afin de faire entendre une voix différente contrant cette tradition jacobine bien ancrée qui est paradoxalement celle du nouveau bataillon de députés de *La République en marche*. Alors que ces derniers incarnaient, dans le discours à tout le moins à l'époque, une forme de renouveau politique et démocratique, ils se sont avérés bien inscrits dans la vieille tradition républicaine française défraichie. En revanche, le travail que nous avons effectué depuis juin 2017 au Parlement en rencontrant de nombreux députés et responsables politiques a permis de faire bouger les lignes, je pense aux communistes, à Jean-Luc Mélenchon, à certains membres des Républicains, socialistes, et de *LREM* également, la notion d'"autonomie" fait désormais progressivement partie du paysage politique français. Notre travail n'est toutefois pas encore terminé et le chemin est encore long, mais je continue à croire que le sens de l'histoire et la démocratie seront plus forts.

4°) Le modèle des îles autonomes, tel que je l'ai proposé dans mes travaux antérieurs (Sicile, Sardaigne, les Baléares, les Canaries, Madère, les Açores notamment) semble faire particulièrement peur aux Jacobins. Lesquels semblent prêts à accepter, a maxima, le modèle de l'Outre-mer, tel que celui de la Polynésie française. Pensez-vous que cette piste puisse être intéressante à explorer ? Ou au contraire, calquer un statut de la Corse sur celui de l'Outre-mer n'est-il pas au contraire un moyen de minimiser les revendications ?

J.-F. A. : Je ne pense pas qu'il faille s'enfermer dans tel ou tel modèle existant au risque de s'engouffrer dans des débats qui n'ont pas lieu d'être ou de transposer des modèles qui ne seraient pas adaptés à notre île : la Corse a sa propre histoire et ses propres contraintes, qui peuvent être différentes des terres d'Outre-Mer, même si sur certains points on retrouve de fortes similitudes. L'objectif politique qui est le nôtre est d'engager la Corse dans un processus de dialogue pour aboutir à une solution politique globale pour la Corse. Cette solution pourra s'inspirer à notre sens de l'environnement juridique de l'article 74 où se situe la Polynésie, mais une fois de plus le débat ne se situe pas là : définissons plutôt un nouvel ordre législatif et juridique en déterminant les champs de compétences qu'il faut transférer à la Collectivité de Corse et surtout les domaines où la Corse doit légiférer clairement en lieu et place de l'État.

5°) Toujours en ce qui concerne le volet relatif à l'autonomie, il est une question que la majorité des Corses ne veut plus éluder (au niveau juridique j'entends) :

celle du peuple Corse. Le Conseil constitutionnel a censuré une loi qui en proposait l'expression en 1991. En tant que député habitué aux échanges dans l'hémicycle, voyez-vous une manière de sortir de cette impasse constitutionnelle ?

J.-F. A. : L'inscription du peuple corse doit se faire au sein de la Constitution, c'est indispensable et inéluctable je dirais même : c'est la juste reconnaissance de l'Histoire. Nous avons proposé dans notre série d'amendements en juillet 2018 d'élever au rang constitutionnel l'article de loi de 1991 censuré par le Conseil constitutionnel, à savoir reconnaitre l'existence d'un « peuple corse, composante du peuple français ». Je dois dire que plusieurs députés sur tous les bancs nous ont suivis, mais le refus du Gouvernement et la discipline de vote de la majorité parlementaire n'ont pas permis de réaliser le coup de force en commission des Lois. En séance publique, sans faire de politique fiction, je pense que l'on aurait pu avoir quelques surprises grâce au travail de mobilisation de nos soutiens que l'on aurait engagé !

6°) *Mes questions sont à présent relatives aux institutions corses et s'adressent à l'ancien conseiller exécutif et l'actuel conseiller à l'Assemblée de Corse. Que pensez-vous pour commencer d'un statut pour l'opposition à l'Assemblée ? Je pense concrètement à une conférence des présidents ; l'obligation de confier la présidence de certaines commissions thématiques à un membre de l'opposition ; la création d'une niche parlementaire ; la participation obligatoire d'un ou plusieurs membres de l'opposition à la rédaction des rapports présentés par le conseil exécutif, la création d'une questure (la liste n'est pas exhaustive).*

J.-F. A. : Toutes ces propositions me paraissent intéressantes dans le but d'impulser davantage de débat et de démocratie au sein de l'Assemblée de Corse, mais il ne faut pas pour autant aller trop loin et nier le fait démocratique majoritaire. Les Corses ont voté nettement à plus de 40 % pour la liste *Fà populu inseme*, il est tout à fait logique que les conseillers issus de cette majorité aient pleinement les moyens pour changer ce pays et construire la Nation selon le programme que nous avons proposé au suffrage universel. Cela doit bien évidemment s'effectuer sous le contrôle de l'opposition qui doit jouer son rôle et être force de proposition par la rédaction de délibérations éventuelles à soumettre au vote de l'Assemblée.

7°) Vous avez également été maire, et êtes président du Comité de Massif de Corse et membre du comité directeur de l'Association nationale des élus de montagne. Dans le souci d'un meilleur équilibrage des institutions, le rôle des organes consultatifs pourrait être renforcé. Je pense notamment à la chambre des territoires. Qu'en pensez-vous ? Sur quels points son rôle et son fonctionnement pourraient être améliorés ?

J.-F. A. : La chambre des territoires peut effectivement être améliorée notamment dans sa représentation (des propositions ont été soumises récemment au Gouvernement modifiant l'ordonnance de 2016). Cette chambre des territoires doit être le lieu de débat entre la Collectivité de Corse et les maires et présidents d'intercommunalités sur les questions d'aménagement du territoire, de mobilité. Mais là encore il ne faut pas recréer des conseils départementaux bis en maintenant l'unité des politiques publiques de la Corse, on ne peut pas raisonner seulement en bassins de vie. Sur ce point, il faut souligner parfois l'inadéquation entre la réalité historique et géographique de nos anciennes *Pieve* notamment avec la carte intercommunale actuelle. Notre politique des territoires doit davantage prendre en compte ces réalités historiques et géographiques.

8°*) Souhaitez-vous ajouter quelque chose sur l'évolution des institutions ?*

J.-F. A. : Selon moi, le travail sur l'évolution des institutions ne peut faire l'économie de la question des agences et offices. N'oublions pas qu'en 2002 le statut Jospin prévoyait une grande réforme de cette organisation que les majorités territoriales qui se sont succédé n'ont pas souhaité, à tort ou à raison, mettre en œuvre, compte tenu des difficultés sociales qui pourraient en découler. Des agences doivent fusionner, certains services à l'intérieur doivent réintégrer les services administratifs directs de la collectivité. Un vrai travail doit être effectué pour améliorer la fluidité des politiques publiques et surtout gommer le phénomène de baronnies qui s'est créé au fil des décennies. Cela passe par des études et un diagnostic précis pour créer les conditions d'une transition partagée avec tous les acteurs concernés : élus, administration, syndicats...

François Alfonsi

Député européen
Ancien maire
Ancien conseiller à l'Assemblée de Corse

Échange téléphonique, le 11 octobre 2021

1°) Mes premières questions s'adressent au député européen. Comment un élu qui porte des idées nationalistes parvient-il à porter « aussi loin » sa voix ? Quelle est l'accueil réservé par les autres députés européens à la question corse ?

F. A. : Pour tous les députés européens non-français, la perception de la Corse est très différente de celle des autres régions françaises ; et le « député corse » est lui aussi à part des autres députés élus en France.
L'insularité, qui fait que la Corse est un territoire aux contours bien définis, alors que bien peu nombreux sont les européens qui connaissent les limites des autres régions françaises, favorise sans doute cette perception.
Mais l'explication est aussi politique. Vu d'Europe, la question corse est un double mystère : un mystère français -comment le système jacobin peut-il ne pas admettre le particularisme si évident de la Corse ?-, et aussi un mystère corse car le peuple corse a toujours donné un message confus quant à son refus d'être assimilé.
Depuis les élections successives gagnées par les nationalistes, ce message s'est clarifié et chacun comprend bien désormais que la Corse refuse le droit commun qui lui est imposé. Je suis le porte-parole de ce refus auprès de mes collègues.

2°) Le modèle des îles autonomes, tel que je l'ai proposé dans mes travaux antérieurs (Sicile, Sardaigne, les Baléares, les Canaries, Madère, les Açores notamment) semble faire particulièrement peur aux Jacobins. Lesquels semblent prêts à accepter, a maxima, le modèle de l'Outre-mer, tel que celui de la Polynésie française. Pensez-vous que cette piste puisse être intéressante à explorer ? Ou au contraire, calquer un statut de la Corse sur celui de l'Outre-mer n'est-il pas au contraire un moyen de minimiser les revendications ?

F. A. : Je pense que les Jacobins ne sont prêts qu'à une chose : ne rien admettre qui puisse remettre en cause leurs certitudes.
Les Régions ultrapériphériques européennes, dont font partie les régions d'Outre-mer françaises, sont traitées en fonction de leur éloignement (plus de 1000 km du continent européen) et donc de leur situation hors de l'espace

européen, au cœur des Caraïbes ou de l'Océan indien, ou au large de l'Afrique en Atlantique. Les autres îles que vous citez sont comme la Corse au cœur de l'espace européen et leur autonomie est historiquement une adaptation des constitutions des États aux particularismes de leur insularité. C'est ce chemin qui est naturel, et la France est le seul État qui refuse dans les faits une logique de différenciation entre un territoire insulaire et le continent.

Le discours sur le rapprochement institutionnel de la Corse avec l'Outre-mer correspond le plus souvent à un réflexe bien jacobin qui consiste à nous faire rentrer coûte que coûte dans l'architecture constitutionnelle française plutôt que de convenir de la nécessité d'un traitement particulier de la question corse qui réponde à la fois à son caractère insulaire et aux réalités de son histoire, de sa culture pour notre île qui est au cœur de l'espace européen. S'ils brandissent le statut d'outre-mer c'est un faux semblant. Ils savent que la Corse n'est pas un RUP au sens de l'Europe. En fait, cela exprime selon moi qu'il n'y a pas de volonté réelle du côté de l'État.

3°) Toujours en ce qui concerne le volet relatif à l'autonomie, il est une question que la majorité des Corses ne veut plus éluder (au niveau juridique j'entends) : celle du peuple corse. Le Conseil constitutionnel a censuré une loi qui en proposait l'expression en 1991. En tant que député européen, voyez-vous une manière de sortir de cette impasse constitutionnelle ?

F. A. : La question du peuple corse est le cœur du problème corse.

Le compromis est difficile avec la constitution d'un État unitaire, et la tentative Mitterrand/Rocard/Joxe en 1991 a été balayée par le Conseil Constitutionnel. Il faut donc faire rentrer l'autonomie de la Corse par un article dans la Constitution qui la reconnaisse explicitement, avec une référence au peuple corse pour laquelle on pourrait s'appuyer sur la proposition votée en 1991.
Les articles 1 et 2 de la Constitution (« indivisibilité de la République » et « le français langue de la République ») doivent impérativement être relativisés si on veut arriver à un compromis politique : être différent n'est pas être séparé, et la pratique officielle et généralisée de la langue corse en Corse n'est pas au préjudice de la langue française qui continuera à y être la langue de référence officielle.

L'exemple de la censure de la loi Molac sur les langues régionales montre que la difficulté vient plutôt des ardeurs jacobines du Conseil constitutionnel. D'ailleurs les députés européens se sont étonnés que cette instance suprême en soit venue à censurer une méthode pédagogique d'enseignement au nom de la Constitution ! La seule chose que le Conseil Constitutionnel ne pourra pas censurer, c'est un article de la Constitution.

4°) Mes questions sont à présent relatives aux institutions corses et s'adressent à l'ancien conseiller de l'Assemblée de Corse. Que pensez-vous pour commencer d'un statut renforcé pour l'opposition à l'Assemblée ?

F. A. : Je pense utile de donner un rôle constructif à l'opposition dans la conduite des affaires publiques, tout en lui laissant la liberté de ses choix politiques. Ce rôle pourrait s'exprimer au sein de l'Assemblée de Corse, où la règle d'Hondt utilisée au Parlement Européen pourrait s'appliquer pour répartir les responsabilités au sein des commissions organiques devant lesquelles les Conseillers exécutifs valident leurs projets, et aux fonctions de représentation telles que les vice-présidences.
Actuellement la liberté du temps de parole est totale en session, mais la réalité d'influence est très faible. Je préfèrerais l'inverse : moins de discours (là encore l'Europe a adopté des méthodes de travail dont on pourrait s'inspirer), et plus de responsabilités.

5°) Dans le souci d'un meilleur équilibrage des institutions, le rôle des organes consultatifs (je pense notamment au CESEC et à la chambre des territoires) pourrait être renforcé. Pensez-vous que ces instances pourraient jouer le rôle d'un « contre-pouvoir » ?

F. A. : Ce sont deux organes de nature différente.
L'un porte sur les « questions communautaires » (langue et culture, politiques sociales, santé, éducation, environnement, etc…) et il est consulté pour avis. On pourrait imaginer une procédure « d'avis conforme », au moins pour certaines matières, de façon à renforcer son rôle, en lui permettant de négocier la proposition du Conseil exécutif en amont de son passage au vote de l'Assemblée.
L'autre porte sur les questions territoriales, à l'échelon des territoires de vie où s'exécutent les politiques décidées par la Collectivité de Corse. Tout en lui laissant son rôle de consultation pour avis tel qu'il est aujourd'hui, je verrais bien le renforcement de son rôle plutôt à l'aval qu'à l'amont, dans l'individualisation de certains crédits portant par exemple sur le réseau routier secondaire, les dossiers les plus ordinaires des communes, ou encore l'entretien courant des établissements scolaires relevant de la Collectivité. Cela suppose de l'organiser en collèges par bassin de vie en ouvrant certaines de ses réunions aux élus concernés de la Collectivité.

6°) Du point de vue à présent de la respiration démocratique « externe » de nos institutions, quel regard portez-vous sur les conférences citoyennes ?

F. A. : Ces conférences peuvent rapprocher les institutions et la population, et permettre son implication directe lors des grands débats de société. Leur développement est conçu en France (conférence citoyenne sur le climat) ou en Europe (Conférence sur l'Avenir de l'Europe) pour sortir de l'entre-soi institutionnel et amener l'opinion à se saisir des grands dossiers de l'heure. La Corse a connu en son temps des sortes « d'Etats Généraux » qui relèvent du même principe. Ça peut être aussi un moyen du rapport de forces entre la Corse et l'Etat pour arracher l'autonomie.

7°) Souhaitez-vous ajouter quelque chose sur l'évolution des institutions ?

F. A. : L'évolution récente du statut de la Corse s'est faite par séquences historiques avec un pas de temps correspondant en général à une décennie : statut particulier Defferre 1982, statut Joxe 1992, processus Matignon Jospin 2002, disparition départements 2017 (avec un décalage de plusieurs années en raison de l'échec du référendum Sarkozy). 2022 viendrait à son heure pour la réforme constitutionnelle permettant l'autonomie de la Corse, réforme légitimée par la progression continue du vote nationaliste, désormais majoritaire sur une longue période (depuis 2015 et jusqu'à 2028).

Jean-Christophe Angelini

Président du groupe Avanzemu
Maire de Purtivechju
Ancien conseiller exécutif
Ancien conseiller général

Entretien téléphonique, le 8 octobre 2021 à 12h

1°) Vous êtes élu à l'Assemblée de Corse et présidez le groupe Avanzemu. Pour commencer cet entretien, comment définiriez-vous le rôle et la mission d'un groupe au sein d'une assemblée comme celle de Corse en général, et ceux d'un président de groupe en particulier ?

J.-C. A. : J'ai siégé à l'Assemblée en tant qu'élu de la majorité, de l'opposition, ai été président de groupe majoritaire, conseiller exécutif, et aujourd'hui, président de groupe de l'opposition. J'ai connu toutes ces expériences, à l'époque de la Collectivité territoriale de Corse et de la Collectivité unique.

Depuis la fusion, le changement de paradigme a été majeur. Les Corses n'ont pas encore fini de mesurer tout ce à quoi renvoie ce changement, d'un point de vue institutionnel mais aussi politique et symbolique. Sans même parler des conséquences sur le monde consulaire. L'enjeu de la fusion est grand, et la machine qui en résulte est colossale. Être dans un groupe aujourd'hui signifie faire partie d'une entité qui est le fruit d'une construction politique dont on n'a, encore une fois, pas encore fini de mesurer les contours et conséquences. De cet ensemble, plusieurs grilles de lecture sont possibles.

Tout d'abord, ce changement de paradigme est l'aboutissement d'un raisonnement global. Ensuite, l'approche des institutions est nouvelle. J'ai été conseiller général ; à l'époque, de nombreux dossiers étaient discutés en commission permanente. Puis le mouvement a été plutôt inverse. Aujourd'hui, nous avons un fonctionnement hybride. La commission permanente est redevenue un espace de débat et de validation politique. Mais le fonctionnement général a de quoi déstabiliser : je suis président de groupe mais pas membre de la commission permanente. Enfin, la troisième idée est plus conjoncturelle. Le groupe *Avanzemu* comporte sept membres plus Josepha Giacometti-Piredda, apparentée. Quatre d'entre nous étaient, sous l'ancienne mandature, conseillers exécutifs. Le regard que l'on porte sur les choses est forcément déformé par cette expérience du pouvoir.

En résumé, le groupe de situe au confluent de ces trois grilles de lecture : le changement de paradigme, le changement du fonctionnement des institutions et le changement de statut pour la moitié des membres du groupe.

Il faut ajouter à tout cela la particularité de la majorité absolue. Les débats à l'Assemblée sont bien plus riches et plus stratégiques qu'auparavant. Le travail fait en commission permanente va pouvoir faire évoluer les choses, bouger les lignes. Nous avons, avec les autres présidents de groupes, Paul-Félix Benedetti et Laurent Marcangeli, une grande expérience politique. Elle sera bénéfique au débat.

En conclusion, nous sommes un groupe d'opposition mais qui se réinvente et s'adapte à un corps social qui attend des élus une attitude responsable. Nous ne serons ni dans la logique d'alignement, ni dans celle de la guérilla.

2°) J'aimerais avoir votre avis sur les organes consultatifs. De manière générale, êtes-vous favorable à une extension de leurs pouvoirs ? Je pense notamment au CESEC. En tant que maire de Purtivechju, commune de plus de 10 000 habitants, vous êtes membre de la chambre des territoires. Les avis des personnes interrogées sont fort contrastés. Quel est le vôtre ?

J.-C. A. : Le CESEC est le troisième organe de la Collectivité. Il ne fonctionne pas comme il le devrait, car ses avis sont reçus tardivement parce que les rapports de l'exécutif sont eux-mêmes transmis tardivement. Tant qu'il y aura ce problème des délais, ça ne pourra pas fonctionner.

Quant à la chambre des territoires, je suis pour sa suppression. C'est une remarque réfléchie, assumée, absolument pas provocatrice. Aujourd'hui, on a deux instances en ce domaine : la direction des dynamiques territoriales et le comité de Massif qui ont pour objet de territorialiser leurs actions. Dans ce cas, quel est l'intérêt de maintenir la chambre des territoires ? Il s'agit d'un organe qui est au mieux un alibi, au pire une erreur institutionnelle. Le fait qu'elle soit présidée par le président du conseil exécutif est une hérésie. Et elle donne un très mauvais signal : celui qui consisterait à croire que la politique territoriale se fait au sein d'une assemblée où personne ne siège, où le quorum n'est jamais atteint… Bref, cette chambre des territoires est fantasmatique, pas politique. C'est une coquille vide.

3°) *Il ressort des entretiens que j'ai menés que les avis sont très partagés concernant les agences et offices. Lors de la dernière mandature, vous étiez conseiller exécutif, président de l'agence du développement économique de la Corse et de l'office foncier. Quel bilan tirez-vous de cette expérience ? Pensez-vous que certains offices et agences doivent fusionner ?*

J.-C. A. : Oui. Trois idées forces doivent présider à la fusion.
Premièrement, on ne peut pas continuer à faire fonctionner des agences qui, tout en s'affirmant favorables à la transversalité, se replient sur elles-mêmes. Présider de tels offices et agences, comme ce fut mon cas, permet de mesurer cela avec plus d'acuité. Quand on exerce cette fonction de présidence, qu'on a une feuille de route à respecter, la transversalité n'est qu'un joli mot qui est le cadet de nos soucis. Il faut fusionner l'ADEC, l'ATC et l'OTC, mais aussi l'ODARC et l'office de l'environnement. La fusion est un sujet dont on ne peut plus se permettre de faire l'économie. Sans parler du problème des agents : les disparités statutaires entraînent malentendus et souffrances. Par ailleurs, la question des présidences des agences et offices produit des conseillers exécutifs à deux vitesses : pendant que certains n'en président aucun, d'autres -c'était mon cas- en président deux.

Deuxièmement, il faut s'attacher à faire le bilan de tous les satellites de la Collectivité. On a en réalité fusionné trois collectivités sans en créer une nouvelle. La Collectivité unique aurait dû être une institution qui ouvrait une configuration capable de nous mettre sur la voie d'un pouvoir règlementaire autonome et législatif. Or aujourd'hui, nous n'avons pas les moyens d'être autonomes.

Troisièmement, une poignée d'élus se retrouvent parfois membres d'une dizaine de conseils d'administration. Ce n'est pas possible de travailler correctement quand on vole de réunion en réunion. Et en multipliant les instances, on dilue les politiques.

De manière générale, cet ensemble satellitaire a besoin d'être clarifié, les compétences mieux définies et réparties. Il faut avoir le courage de supprimer les doublons. Je citais tout à l'heure le cas de la chambre des territoires, mais vais vous donner d'autres exemples. En matière d'innovation stratégique, nous avons un retard phénoménal et toujours pas de politique claire de soutien ; il en va de même pour la filière bois. Cette dernière reçoit des financements de sources multiples. Le résultat est que la filière est en plus mauvais état aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a dix ans. Troisième exemple, celui de la croissance bleue. Plusieurs organes sont concernés : Stella Mare, Gloria Maris, Corsica Linea… Mais qui, concrètement, s'occupe de la croissance bleue ? L'office de l'environnement ? l'ADEC ? Il s'agit d'une thématique de croissance formidable qui fonctionne très bien ailleurs, mais pas chez nous.

Il est impérieux de réformer tout cela sans attendre. Ce doit être une priorité de l'agenda politique. Ensuite, ou parallèlement, on peut continuer à s'acheminer vers l'autonomie.

6°) Justement, ma dernière question porte sur l'autonomie. Votre opinion sur ce point est connue, d'où une question ainsi orientée : pour vous, l'autonomie n'est-elle toujours qu'un moyen et pas une fin ?

J.-C. A. : Absolument. L'autonomie est un moyen, pas une finalité. La finalité est de conduire une politique au profit du peuple corse. Je ne crois pas que nous aurons une évolution radicale vers l'autonomie. Je crois à une autonomie construite par et pour la Corse. Plaider pour une autonomie radicale serait une erreur. L'indépendance n'est un objectif ni accessible ni même souhaitable à mon avis. Notre génération conduit la Corse vers l'autonomie mais avec un changement de paradigme. Je reste autonomiste mais estime qu'on ne prend pas le bon chemin pour l'obtenir. Je crois surtout beaucoup à la vertu de l'exemple. Soyons collectivement exemplaires avant d'aller plus loin.

Gaetano Armao

Vice-président et assesseur en charge de l'économie à la Région de Sicile

Membro permanente della Conferenza delle Regioni e delle P.A., della Conferenza Stato-Regioni, del Comitato delle Regioni UE
Presidente dell'intergruppo per le Isole europee e vicepresidente del Gruppo PPE, Vicepresidente della Commissione Isole europee della Conferenza delle Regioni marittime e periferiche d'Europa

Échange écrit traduit par Nicoletta Perlo,
Maître de conférences en droit public à l'université Toulouse Capitole

1°) Monsieur le président, en France, l'indivisibilité de la République française est un obstacle à l'autonomie des régions. Comment percevez-vous cette rigidité de l'extérieur, en tant que vice-président d'une région insulaire autonome ?

G. A. : Le processus de reconnaissance d'une autonomie régionale effective et de la condition d'insularité est malheureusement ardu en France comme dans le reste de l'Europe. L'autonomie régionale représente la reconnaissance du polycentrisme et de la richesse d'un pays que la concentration et l'uniformisation mortifient. Surtout pour les grandes îles européennes, l'autonomie, qui en Sicile est particulièrement accentuée, constitue la reconnaissance d'une spécificité géographique, historique, culturelle, constitutionnelle, sociale et dans certains cas linguistique. Dans mon expérience de chercheur et administrateur d'une région insulaire, la Sicile, j'ai observé qu'il ne s'agit pas seulement de réclamer des principes désormais affirmés par le droit européen (voir les art. 174 et 175 du TFUE), mais de faire face concrètement à des situations de différences et aux « coûts de l'insularité », à travers des mesures concrètes au niveau législatif. Et ce, afin de garantir l'égalité substantielle des citoyens et la parité de traitement dans l'accès effectif aux droits sociaux. D'ailleurs, les normes européennes citées prévoient expressément la possibilité de la fiscalité de développement ou de compensation qui représentent un instrument essentiel pour soutenir la croissance des zones qui souffrent d'un développement retardé face aux effets négatifs de la crise économique, qui a déterminé une réduction drastique des investissements publics en soutien des zones défavorisées.

2°) Parmi les arguments en faveur de l'autonomie de la Corse, je vais développer celui relatif au fait insulaire. Selon vous, est-ce vraiment un argument pertinent ?

G. A. : La condition d'insularité est un élément qui transcende la donnée géographique et naturelle pour devenir histoire, économie, culture (littérature, théâtre, musique), identité, dans certains cas, langue et en particulier droit public, en raison de la capacité de la mer de circonscrire l'appartenance territoriale. La mer caractérise la vie et la personnalité des insulaires et détermine la naissance d'ordres juridiques particuliers et autonomes. Il y a aussi la tradition constitutionnelle qui est l'expression de l'autonomie. Sur la base de ces critères, nous pouvons affirmer tranquillement que la Corse est une région insulaire. Toutefois, cette classification pourrait être peu utile aux citoyens et aux activités productives corses. Elle doit s'accompagner d'une quantification concrète du désavantage logistique et économique dérivant de la condition d'insularité et de l'adoption de mesures de compensation par rapport à la continuité territoriale, à la fiscalité de développement, à la création de zones économiques spéciales pour attirer des investissements extérieurs.

Dans ma région, j'ai proposé et j'ai réalisé avec des techniciens de l'Assessorat régional de l'Economie, en collaboration avec des centres d'études spécialisées et des chercheurs des quatre universités siciliennes, une quantification précise du « poids » de l'insularité sur l'économie régionale. Les résultats de cette étude ont alors légitimé l'activité législative qui en a suivi, en facilitant le parcours vers la reconnaissance de la condition de l'insularité et des mesures de compensation du désavantage. D'autres régions touchées par les effets économiques de la condition d'insularité, tout comme la Corse, ont approfondi le thème des coûts de l'insularité. Ce parcours est en train de devenir commun à toutes les régions insulaires européennes afin que la condition d'insularité soit reconnue de façon plus importante par les politiques de cohésion européennes. C'est dans ce sens que travaille l'intergroupe que j'ai l'honneur de coordonner au sein du Comité européen des régions. Ce Comité rassemble les représentants de toutes les îles européennes.

3°) L'histoire de l'autonomie sicilienne est très particulière. Le statut date de 1948. Diriez-vous qu'elle vous a été accordée pour taire les revendications indépendantistes ?

G. A. : Il est historiquement indiscutable que la reconnaissance du Statut autonome naît de l'exigence de mettre un frein aux tendances séparatistes du *Mouvement pour l'Indépendance de la Sicile*. Cependant, une classe dirigeante jeune et déterminée a réussi à se glisser dans ce conflit et à obtenir une plus grande autonomie pour les Siciliens. Il est toutefois vrai que l'autonomie, toujours revendiquée par les Siciliens, s'inspire de son histoire. Les Siciliens ont revendiqué leur autonomie face à la Grèce, à Rome, puis cette autonomie a été interprétée aussi par les émirs arabes jusqu'au *Regnum Siciliae*, puis jusqu'à la Constitution de 1812, à celle de 1820, à celle de 1848, au projet de

1860, au statut d'autonomie du 1946. Ce que certainement les Siciliens qui se sont battus politiquement pour l'autonomie n'attendaient pas, c'est qu'une fois consacrée au niveau formel et substantiel, cette autonomie a été progressivement et sans cesse vidée par l'absence ou la portée réductrice des normes donnant exécution au Statut imposé par le gouvernement de l'État, par les décisions de la Cour constitutionnelle, par un législateur d'abord national et puis communautaire envahissant.

4°) La Sicile a son propre parlement, et peut voter ses lois dans certains domaines, tels que le patrimoine culturel, l'agriculture, la pêche, l'environnement, le tourisme. La liste des compétences exclusives vous paraît-elle suffisante, ou aimeriez-vous que de nouvelles compétences viennent s'ajouter aux existantes ? Je pense notamment au domaine de la santé.

G. A. : Au-delà de situations spécifiques qui pourraient certainement justifier un élargissement des compétences, aujourd'hui plus que jamais, il est nécessaire de donner pleine exécution aux normes du Statut autonome, en particulier aux normes relatives aux instruments de raccord avec les autorités centrales, souvent sous-estimées et non pleinement utilisées. Parmi ces instruments, nous pouvons rappeler l'application du principe de la territorialité de l'impôt, pour la répartition des entrées entre l'État et la région. Il faudrait reformuler la norme d'exécution de l'art. 37 du Statut et introduire un critère certain qui oblige l'État à donner une contribution de solidarité nationale, en vertu de l'art. 38. Depuis des années, nous revendiquons la coparticipation aux accises. Cette coparticipation serait un instrument de péréquation permettant de pallier la capacité fiscale réduite du territoire régional.

5°) La région sicilienne est dotée d'une assemblée régionale et d'un conseil exécutif. Les institutions sont-elles équilibrées ? Quels sont vos principaux mécanismes qui permettent d'éviter les situations de blocage ?

G. A. : Au niveau institutionnel, l'ordre juridique et en particulier le Statut régional, modifié en 2001, prévoient l'élection directe du Président de la région, qui désigne les 12 membres de la *Giunta régionale* (adjoints, même extérieurs au parlement) et en même temps des 70 députés de l'assemblée régionale. Le parlement élit à son tour un président de l'Assemblée. Le gouvernement est l'expression de la majorité qui a élu le président de la région, mais il n'est pas lié à ce dernier par un vote de confiance. Les démissions du président de la région (tout comme sa destitution, sa mort ou son empêchement permanent) ou l'approbation à la majorité absolue d'une motion de défiance présentée par au moins 1/5 de ses membres envers une partie de l'assemblée régionale,

conduisent dans les trois mois successifs à une nouvelle et contextuelle élection de l'assemblée et du président de la région (art. 10).

6°) Au sein de l'assemblée, existe-il des droits pour l'opposition ?

G. A. : Depuis 1947, l'Assemblée régionale sicilienne constitue l'organe législatif de la région sicilienne. En vertu de son statut législatif et historique particulier, elle est le seul organe régional de la République italienne dont les membres sont appelés députés. Cela, associé à l'autonomie réglementaire et d'organisation de la région, justifie que cette assemblée soit le seul organe législatif régional à l'intérieur de la République italienne auquel soit reconnu la dignité de Parlement. Aux députés, de la majorité tout comme de l'opposition, sont reconnues des prérogatives spécifiques, lors de la présentation d'initiatives législatives et de motions, d'interrogations et d'interpellations, dans le cadre des interventions au sein de l'assemblée et au sein des commissions spécialisées. Les oppositions bénéficient d'une position particulière dans la procédure législative selon les prévisions du règlement parlementaire.

7°) À ceux qui pensent que l'autonomie de la Corse va faire exploser l'indivisibilité de la France, que répondez-vous ?

G. A. : La reconnaissance de l'autonomie et de la spécificité régionale dans le contexte d'un ordre juridique ne peut pas avoir un effet de déflagration, au contraire il a un effet de composition. Le mérite de l'autonomie régionale, comme l'affirmait un grand constitutionnaliste sicilien Gaspare Ambrosini (qui par la suite est devenu président de la Cour constitutionnelle italienne), réside dans le fait de reconduire au sein de la Constitution les différences historiques, géographiques, culturelles, sociales, en offrant une perspective de cohésion économique, sociale et territoriale et en transformant les pulsions centrifuges en occasions d'enrichissement pluraliste et multi-niveaux de l'ordre juridique.

Francina Armengol Socías

Présidente du Gouvernement des îles Baléares

Échange écrit traduit par Loïc Demeester,
docteur en droit de l'université Toulouse Capitole

1°) Madame la présidente, en France, l'indivisibilité de la République française est un obstacle à l'autonomie des régions. Comment percevez-vous cette rigidité de l'extérieur, en tant que présidente de la région autonome que sont les îles Baléares ?

F. A. S. : J'ai toujours défendu l'autonomie et l'autogouvernement comme le meilleur outil pour atteindre le bien commun. Elle est nécessaire pour tout territoire, mais elle est spécialement nécessaire pour les communautés insulaires, de par ses particularités. L'administration locale, plus proche des citoyens, a une meilleure connaissance des nécessités et des particularités du territoire, des personnes qui l'habitent et des manques dont ils souffrent.

Dans ce contexte, selon moi, il faut tenir compte de deux perspectives : d'une part, celle européenne, le cadre commun de l'Union européenne que nous partageons et notre réalité euro-méditerranéenne ; d'autre part, la réalité interne au sein de chaque structure juridico-administrative dans laquelle se situent nos îles.

Ainsi, dans la perspective européenne, il faut souligner que pour les îles de la Méditerranée nous souffrons d'une double périphérie : une périphérie du fait d'être des îles, avec la discontinuité territoriale et tout ce que cela implique par rapport au reste du continent européen ; et une périphérie du fait d'être méditerranéennes, en étant à la limite extérieure de l'Union européenne dans un bassin spécialement complexe.
Et pour ce qui touche la perspective interne, en ce qui concerne la réalité d'un État pluriel comme l'État espagnol, il faut remarquer notre position périphérique par rapport à celui-ci, ce pourquoi au Gouvernement des îles Baléares nous avons travaillé toutes ces années pour impulser un modèle d'État qui soit pluriel, qui réponde aux demandes des territoires.

Concernant notre particularité propre dans cette perspective interne, en Espagne il y a des territoires qui souffrent de dépeuplement et d'autres qui souffrent de surpopulation ; il y a des territoires qui sortent très avantagés par le système de financement autonomique et d'autres qui souffrent d'un sous-financement historique qui, de plus, est aggravé par la question insulaire

et archipélagique. Tout cela devrait être pris en compte à l'heure d'évaluer quel est le pays que nous voulons et quel est le pays vers lequel nous nous dirigeons, mais je crois qu'en pariant sur un modèle plus fédéral (qui peut être asymétrique) avec plus d'autonomie fiscale et qui réexamine la solidarité territoriale depuis le cadre de la justice sociale et la couverture de base des services pour tous les citoyens, nous pouvons arriver à des accords dans le cadre de l'État, ici en Espagne, mais aussi dans d'autres pays.

2°) Parmi les arguments en faveur de l'autonomie de la Corse, je vais développer celui relatif au fait insulaire. Selon vous, est-ce vraiment un argument pertinent ?

F. A. S. : Sans doute l'insularité est le facteur qui détermine complètement la réalité d'un territoire. Elle augmente le coût de la vie, elle augmente les coûts pour nos entreprises, elle complique le développement de secteurs économiques déterminés… et dans le cas d'un archipel, comme le nôtre, le fait archipélagique s'ajoute au fait insulaire. Ainsi le premier problème de l'insularité s'aggrave à l'heure de faire parvenir, de la part des administrations, les services publics à toutes les îles de l'archipel, car les coûts s'élèvent et l'efficience se voit souvent réduite.

Si, à cette réalité, s'ajoutent des éléments comme une importante population fluctuante, évidemment nous nous trouvons devant une situation très particulière qui requiert d'être traitée de manière spéciale par l'État.
Précisément pour cela, les Baléares comptent sur un régime spécial qui a comme objectif de compenser en quelque sorte les coûts de l'insularité et les investissements mineurs de l'État sur notre territoire. Grâce au REB (*Régimen Especial de Baleares*), par exemple, les résidents des îles Baléares peuvent avoir accès à une remise sur l'achat de billets de bateau ou d'avion pour se rendre sur la péninsule. Ce régime favorise les investissements en matière énergétique pour impulser l'autoconsommation, ou encore, les entreprises ont des facilités pour exporter ou des facilités concernant le transport de marchandises.

D'un autre côté, je crois qu'il est important de souligner que pour les îles de la Méditerranée, nous avons des problématiques spécifiques qui doivent être traitées par l'Union européenne de manière spécifique. Dans ce sens, en tant que membre du Comité des régions, j'ai été récemment rapporteure dans un avis d'initiative sur l'usage durable des ressources naturelles dans le cadre insulaire méditerranéen, où est mise en évidence la nécessité de développer une stratégie pour les îles méditerranéennes qui tienne compte des caractéristiques et des spécificités des territoires insulaires déclinés en bassins. Celle-ci est la ligne directrice que je veux aussi mettre en place comme

présidente de de la Commission Îles de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe, en poursuivant le chemin et les avancées du président Simeoni qui m'a précédée comme président. Nous savons, nous les îles méditerranéennes, que ce sera un chemin long et coûteux, mais nous le ferons ensemble et avec détermination, en suivant notre feuille de route claire.

3°) Diriez-vous que l'autonomie des Baléares a été accordée pour prendre en compte l'insularité, faire taire les revendications indépendantistes, ou seulement pour s'aligner sur l'ensemble des Communautés autonomes espagnoles ?

F. A. S. : Le processus de construction des communautés autonomes en Espagne a été complexe parce qu'il s'est produit après 40 ans de dictature et à un moment où tout était en reconstruction. À la fin des années 70 et au début des années 80, il y avait beaucoup à faire et, même si quelques communautés historiques avaient une division administrative claire, comme la Catalogne, cela n'a pas été ainsi pour toutes.

Pour les îles Baléares, la constitution d'une communauté autonome n'a pas supposé de conflits entre les territoires qui la composent du fait d'être un archipel qui, historiquement, a constitué une unité de gouvernement avec une langue et une culture propres. Dans ce cadre, et de par nos particularités très marquées par le fait archipélagique, je crois que l'autonomie nous a été accordée par le processus naturel de doter d'un gouvernement une communauté insulaire dans le cadre d'un processus de décentralisation initiée après la dictature, et qui a abouti à l'actuel État autonomique.

4°) Les Baléares ont leur propre parlement, et peuvent voter leurs propres lois dans certains domaines, tels que le patrimoine culturel, l'agriculture, la pêche, l'environnement, le tourisme. La liste des compétences exclusives vous paraît-elle suffisante, ou aimeriez-vous que de nouvelles compétences viennent s'ajouter aux existantes ?

F. A. S. : Tout ce qui implique de gagner en décentralisation et en autogouvernement sera toujours positif. Les compétences en matière de santé sont déjà transférées aux communautés autonomes et, par exemple, cela a fait que l'Espagne a été le leader mondial dans le processus de vaccination contre la COVID. Nous, communautés autonomes, nous connaissons mieux notre territoire, la réalité de notre géographie, la répartition de notre population… Cela a permis de repartir les vaccins en un temps record, de les faire parvenir aux centres de santé, à des points de vaccination massive et

d'élaborer des compagnes de vaccinations par tranches d'âge qui s'ajustent aux nécessités démographiques et sanitaires de chaque communauté.

Par conséquent, je considère en effet que nous devrions continuer à élargir cet éventail de compétences dont disposent les communautés autonomes et nous travaillons avec le gouvernement central en ce sens. C'est le cas, par exemple, pour la compétence sur le littoral.

5°) Les îles Baléares sont dotées d'une assemblée régionale et d'un conseil exécutif. Les institutions sont-elles équilibrées ? Quels sont vos principaux mécanismes qui permettent d'éviter les situations de blocage ?

F. A. S. : L'autonomie des Baléares et son fonctionnement institutionnel sont définis par le Statut de l'Autonomie, qui a été approuvé en 1983 et réformé en 2007. Il s'agit d'une loi organique, c'est-à-dire, une loi étatique approuvée par le Congrès des députés. Le système parlementaire des îles Baléares garantit la représentativité territoriale de toutes nos îles au Parlement, qui est chargé ensuite de nommer le président ou la présidente du Gouvernement. La séparation des pouvoirs est effective dans l'archipel et, avant le fait que le parti qui gouverne le fasse en minorité, dans nos îles nous cultivons depuis des années la culture du pacte et de la négociation entre les différentes forces parlementaires pour aboutir à des accords qui bénéficient à la majorité, spécialement entre les forces progressistes.
Le dialogue et le pacte sont toujours le meilleur moyen contre le blocage.

6°) Au sein du Parlement, existe-il des droits pour l'opposition ?

F. A. S. : Les groupes d'opposition au Parlement ont les mêmes droits de contrôle du gouvernement que dans n'importe quelle assemblée législative. De plus, ils ont le pouvoir de présenter des initiatives législatives de toute sorte. Ceci est quelque chose qui, sans doute, enrichit le débat parlementaire et nous aide à travailler dans le cadre d'un dialogue, du débat, et du pacte. Grâce à cela ces dernières années, nous avons été capables d'approuver des initiatives législatives avec un large consensus.

7°) À ceux qui pensent que l'autonomie de la Corse va faire exploser l'indivisibilité de la France, que répondez-vous ?

F. A. S. : Je ne crois pas que décentraliser et reconnaître la diversité soit un risque pour l'unité parce que je suis convaincue que ce sont les ingrédients pour faire que les gens vivent mieux, pour ne pas qu'ils sentent leur identité ni leur façon de vivre remise en question, pour qu'ils se sentent compris et respectés par l'État dans lequel ils vivent et parce que, comme je l'ai dit,

donner plus de pouvoir aux administrations locales rapproche la prise de décision des citoyens et des gens ordinaires, c'est quelque chose qui ne peut qu'aller dans le sens du bien commun. En effet, il existe de nombreuses nations historiques qui parient sur un modèle autonomiste ou fédéral sans que cela mette en doute l'unité nationale, comme en Allemagne ou aux États-Unis.

Regardez, aux îles Baléares nous comptons plus de 220.000 personnes étrangères qui vivent comme résidents. Ce sont des personnes qui, dans le cadre de l'Union européenne des 27 États membres et plus de 350 régions de notre continent, ainsi que dans le contexte mondial de globalisation, vivent et développent des projets vitaux selon un schéma de pluralité. Pour cela, faire que les diverses identités de notre société s'additionnent dans un mouvement d'enrichissement culturel mutuel et sans conflits est le principal défi des dirigeants politiques du XXIe siècle. En tant que présidente des îles Baléares, un territoire qui depuis des siècles est un paradigme de la devise de l'Union « unis dans la diversité », j'ai conscience qu'il fallait travailler de toutes nos forces pour continuer à l'être. Travailler pour une Union européenne plus forte, pour un bassin méditerranéen plus cohérent et une Espagne plus fédérale.

Paul-Félix Benedetti

Président du groupe Core in Fronte

Visioconférence, le 3 octobre 2021 à 20h30

1°) Vous êtes élu à l'Assemblée de Corse et présidez le groupe Core in Fronte. Vous êtes en quelque sorte doublement minoritaire : d'une part, pour être dans l'opposition, d'autre part, pour être le seul groupe indépendantiste au sein de ladite opposition. Comment, techniquement -j'entends au niveau institutionnel et non politique-, porter au sein d'une institution la voix de vos électeurs ? Croyez-vous notamment à un renforcement des droits de l'opposition ?

P.-F. B. : Pour bien fonctionner, un groupe doit, pour commencer, avoir plus de moyens humains, c'est-à-dire, concrètement, pouvoir recruter des collaborateurs. Ensuite, concernant la présidence d'une commission qui serait confiée à l'opposition… Pourquoi pas. Mais dans les faits, cela ne va servir à rien, puisque la majorité de ladite commission votera *in fine* dans le sens de la majorité. La seule réforme qui pourrait offrir de vrais droits à l'opposition, c'est la délégation des compétences. Cela fonctionne au Parlement européen. Il faut absolument que, de manière générale, le président du Conseil exécutif délègue plus. À une certaine époque, Camille de Rocca Serra avait par exemple délégué la mission énergie à François Alfonsi, qui était pourtant dans l'opposition. L'intérêt général le commandait. Sur les questions techniques, c'est la compétence qui doit prévaloir, pas les clivages idéologiques.

Pourrait également être revu le mode d'élection des membres de la commission permanente. Il s'agit d'un scrutin à la proportionnelle mais à la plus forte moyenne. Si le scrutin était à la proportionnelle toujours mais au plus fort reste, l'opposition serait renforcée.

De manière générale, il faut avoir une vision plus œcuménique de la gouvernance, qui doit se traduire par un partage de compétences. L'omnipotence et omniprésence du président du Conseil exécutif a pour conséquence la désacralisation de sa fonction. C'est un tort.

2°) Ma question concerne à présent les organes consultatifs. Un grand nombre de personnes interrogées sont notamment favorables à l'extension des pouvoirs de la chambre des territoires. Qu'en pensez-vous ?

P.-F. B. : La chambre des territoires ne doit, en aucun cas, être le cénacle d'une logorrhée présidentielle. En l'état actuel des choses, elle ne sert à rien. Il faut plus s'orienter vers une sorte de confédération des territoires, vers un nouveau dessin de la carte territoriale de Corse. Nous avons beaucoup trop de communes, il faut réduire leur nombre. Pourquoi pas un redécoupage en neuf provinces, comme à l'époque de Pasquale Paoli. Provinces au sein desquelles cinq représentants seraient élus à la représentation proportionnelle. Organiser ainsi des scrutins par vallée permettrait de donner à la capacité de l'organe délibérant de procéder à l'individualisation des crédits. La vraie capacité financière de la Collectivité (en tant qu'excédent), c'est 130 millions d'euros. Elle pourrait très bien en affecter une portion à la ruralité, à travers cette chambre des territoires qui, du coup, ne serait composée que des petites communes de moins de 5000 habitants. À l'exception peut-être de Corti, pour des raisons historiques. Verser le quart par exemple de cet excédent, ce qui ferait environ 30 millions d'euros.

De manière générale, il faut sortir du système féodal. Le Comité de Massif est d'une opacité absolue. Et, au passage, je ne vois pas pourquoi il n'y aurait pas de comité marin. Il faut prendre garde à conserver cet équilibre terre/mer. Pourquoi imposerait-on le massif au littoral ?

Un mot sur l'évaluation des politiques publiques, puisque votre question concernait l'ensemble des organes consultatifs. Je suis pour le fait de confier cette tâche à un grand corps d'élites. Nous aurions ainsi également notre propre institut de statistiques et de sociologie (j'insiste sur le second). Il nous faut un ou deux grands corps de contrôle, avec une inspection générale totalement indépendante qui effectuerait de vrais audits sincères et réguliers.

3°) Mes idées peuvent évoluer mais je vais sans doute proposer la fusion de certains agences et offices. Quel regard portez-vous sur leur fonctionnement actuel ?

P.-F. B. : Ils sont évidemment trop nombreux. Je suis favorable à un organisme un peu calqué sur le modèle de la DATAR des années cinquante. Un grand établissement, à vocation industrielle et commerciale, d'aménagement du territoire qui comporterait quatre ou cinq directions générales : l'eau, l'énergie, l'aménagement agricole…

4°) La dernière question, pour le premier volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition pour les citoyens ?

P.-F. B. : Le moment où le peuple se prononce, c'est lors des élections. La démocratie participative, c'est avant tout le suffrage universel. Il faut prendre garde à ne pas créer de nouvelles choses qui ne serviront à rien. Sur certains sujets comme le développement durable, pourquoi pas, mais ces assemblées citoyennes ne doivent avoir qu'un rôle de proposition, en aucun cas de censeur. Je n'ai jamais aimé le terme de « société civile » que l'on emploie aujourd'hui à tort et à travers. Comme si, à cette société civile, serait opposée une société martiale… Je suis bien plus favorable au système des référendums d'initiative populaire plutôt qu'à celui des référendums locaux décisionnels et des assemblées citoyennes. Lesquelles sont souvent un système en réalité abstrait et qui pose des problèmes d'injustice dans la désignation de leurs membres. En résumé, oui aux agoras consultatives, non aux référendums décisionnels.

5°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Votre opinion sur ce point est connue, et vous présidez le seul groupe indépendantiste à l'Assemblée. Pour certains, l'autonomie est une fin en soi. Pour d'autres, elle est le passage obligé pour l'indépendance. Ce qui signifie que dans les deux cas, elle pourrait être un point d'accord entre de nombreux élus de l'Assemblée. Que répondez-vous à cette réflexion ?

P.-F. B. : Je réponds que l'autonomie n'est en aucun cas pour nous une étape : elle est un dû. Ce n'est pas un droit à la différenciation que nous réclamons mais un droit à l'Histoire. La vraie étape sera celle de l'indépendance.

Nous acceptons néanmoins l'idée d'autonomie comme feuille de route pour les dix prochaines années. À *Core in Fronte*, nous sommes cohérents, pragmatiques, patients. Nous avons conscience qu'il nous faut l'autonomie déclarative pour avoir un jour l'indépendance. En revanche, il faut être fermes sur les revendications que portera la Collectivité : ce que nous devons avoir, au minimum, c'est un mimétisme institutionnel avec les îles latines. Je ne réduis pas le modèle aux îles méditerranéennes comme on le fait trop souvent puisque les îles portugaises sont un exemple pertinent de comparaison. Avoir un statut analogue à ces îles, notamment les îles proches que sont la Sardaigne et la Sicile, est un minimum dont nous aurions dû bénéficier depuis des décennies. Il nous faut des compétences élargies, y compris dans les domaines de police, justice, police maritime. Seuls ceux de la Défense et de la

monnaie pourraient demeurer dans les mains du pouvoir central. Mais encore une fois, il ne s'agirait que de réclamer un dû.

Marie-France Bereni Canazzi

Présidente du comité d'évaluation des politiques publiques

Entretien téléphonique, le 23 septembre à 14 heures

1°) Vous présidez le comité d'évaluation des politiques publiques depuis le 20 janvier 2021. Ce comité a été refondu à l'initiative de l'ancien président de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni. Pour commencer cet entretien, comme définiriez-vous la mission de cette instance en général, et de votre rôle de présidente en particulier ?

M.-F B. C. : Il est encore tôt pour donner une définition précise de sa mission. Nous devons évaluer les politiques publiques. Les mesures prises par l'Assemblée de Corse sont-elles pertinentes, efficaces, justes, ressenties par la population comme légitimes ? Quant à moi, en tant que présidente de ce jeune comité, je suis un chef d'orchestre. J'essaie de créer une harmonie, un enthousiasme délibératif aussi. Je m'y suis employée en tentant d'effacer mon jugement personnel derrière la réussite du collectif. Il faut parfois aussi faire preuve de fermeté mais pour le moment, nos séances se déroulent bien et nous avons d'ailleurs adopté notre règlement à l'unanimité.

2°) De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs que sont le comité que vous présidez, le CESEC, la chambre des territoires et l'Assemblea di a Ghjuventù ?

M.-F. B. C. : Avant d'évoquer une éventuelle extension de nos compétences, il faudrait que nous soyons mieux connus… Nous n'avons pas encore reçu une réelle reconnaissance. Nous n'intéressons pas beaucoup les médias. C'est la première chose importante.
La seconde concerne nos moyens : nous n'en avons pas. Concrètement, le comité n'a pas de lieu de travail, pas de secrétariat, pas de bureau. Je m'occupe seule de tous les courriers. Je viens de la société civile et n'avais pas l'habitude des formules de politesses adéquates, des codes de l'administration… Avant de faire de la communication sur qui nous sommes et sur ce que nous faisons, il faut nous doter en interne d'une vraie organisation matérielle. Si les citoyens veulent nous solliciter, où nous trouver ? Matériellement, nous n'existons pas. Il faudrait à présent que la Collectivité nous donne les moyens d'une existence concrète, et pas seulement dans les textes.

Dans l'absolu, je suis favorable à l'extension des compétences des organes consultatifs, mais faut-il encore en avoir les moyens matériels. Nous n'avons même pas encore un ancrage territorial, un lieu d'existence. Une porte à laquelle pourraient frapper les citoyens.

WM : Mais concrètement, où vos réunions se tiennent-elles alors ?

M.-F. B. C. : Pour le moment, elles n'ont eu lieu qu'en visioconférence, pandémie oblige. Sauf le 20 janvier 2021 pour les élections, à Corte. Une réunion physique sur vingt, c'est vraiment problématique. Mais pour les prochaines, je ne sais pas encore où elles pourront se tenir. Il nous faut un lieu de travail, également pour que les citoyens puissent mieux nous identifier et venir vers nous. C'est l'une de nos missions. Difficile de rencontrer les citoyens s'ils ne peuvent pas nous trouver.

3°) Entrons à présent dans le détail de la composition et du fonctionnement du Comité, même si vous n'avez sans doute pas encore suffisamment de recul pour faire un premier bilan.
Le comité comporte 53 membres, dont dix citoyens tirés au sort. Quelle fut leur réaction en apprenant leur désignation ? Ont-ils tous accepté de siéger dans le comité ?

M.-F. B. C. : Les dix citoyens tirés au sort ont tous accepté de siéger au sein du comité d'évaluation des politiques publiques et l'ont fait avec enthousiasme et détermination. Ce sont d'ailleurs les plus motivés. C'est sur ces citoyens que je m'appuie le plus.

4°) Parmi les membres figurent dix-sept membres permanents de la Collectivité de Corse, dont le président du Conseil exécutif et la présidente de l'Assemblée de Corse. N'est-il pas complexe, pour les personnalités issues de la société civile, de délibérer sur des politiques publiques élaborées par des personnes qui siègent à leurs côtés ? N'est-ce pas une entrave à l'indépendance du comité ?

M.-F. B. C. : Votre question est particulièrement pertinente. La réponse est positive, *ipso facto.* Les citoyens tirés au sort parlent en privé ou en petit comité très librement. Dès que les élus sont présents, certains s'astreignent à plus de formalisme. On vit dans une petite société…

5°) Le travail doit être important, tout comme l'espoir que peut faire naître chez le citoyen ce genre d'instance. Percevez-vous une indemnité en tant que présidente ?

M.-F. B. C. : Merci de me poser la question, car la réponse est négative alors même qu'il était prévu que je la perçoive, comme tout président de ce genre d'instance. Je travaille par ailleurs à temps plein. Cette présidence s'ajoute à mes autres fonctions et le travail est d'autant plus important que, comme déjà dit plus haut, je ne bénéficie d'aucune aide humaine. Je ne pense pas qu'il faille travailler gratuitement dans l'absolu, et la charge est très lourde. Surtout, il était prévu que je perçoive une indemnité pour cette présidence. J'ai déjà fait beaucoup de sacrifices d'ordre professionnel ou personnel sans parler des inimitiés à laquelle cette fonction m'expose. La dernière fois que j'ai posé la question du paiement de l'indemnité, on m'a répondu que ce n'était pas réglementaire ; or il y a bien eu une délibération précisant cette indemnité, égale à celle prévue pour la présidence du CESEC, que j'ai reçue par courrier *[note de WM : il s'agit en effet de la délibération n°21/011 de l'Assemblée de Corse du 29 janvier 2021].*
Les neuf derniers mois ont été difficiles et j'espère que le problème va se régler.

6°) Du point de vue du fonctionnement du comité, cette première année vous a-t-elle déjà permis de relever des points positifs et d'autres à améliorer ? Avez-vous par exemple la possibilité de vous « autosaisir » des sujets que vous estimeriez particulièrement importants, en toute indépendance ?

M.-F. B. C. : Outre les points relevés plus haut sur l'absence des moyens humains et matériels, je pense qu'il faudrait améliorer effectivement notre capacité à nous autosaisir des sujets importants. Je suis par exemple particulièrement sensible aux soucis d'addictions diverses de notre jeunesse. Je crois qu'il nous appartient de prendre les devants pour alerter les élus sur ces phénomènes qui touchent la société. Un membre du comité m'a demandé si nous avions le droit de le faire. Il faut étudier de manière plus approfondie la question de cette autosaisine.

7°) La commission finances du Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse a également une fonction d'évaluation des politiques publiques. Ne s'agit-il pas d'un « doublon » ? Comment articulez-vous vos actions ? Sont-elles complémentaires ou risquent-elles, dans l'avenir, d'être concurrentes ?

M.-F. B. C. : Il y aura doublon en effet si nous traitons des mêmes choses, et de la même façon. C'est à nous, comité d'évaluation des politiques publiques, de nous distinguer, à être complémentaires aussi parfois. Sur des sujets tels que la violence, les transports, etc., on pourra en effet nous dire que nous abordons des sujets déjà traités par le CESEC. Il faut toujours prendre du recul. Il y a tant de sujets peu évalués encore et tant de problématisations différentes à prendre en compte…

WM : Mais que pourriez-vous apporter de plus ou de mieux ?

M.-F. B. C. : Nous essayons d'être plus souples, plus réactifs, dans notre fonctionnement, nous sommes une instance qui se veut plus en phase avec la population, et nous avons moins de liens avec la Collectivité.

8°) La dernière question, pour le volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition pour les citoyens ?

M.-F. B. C. : Je trouve que ces procédés renouvellent la notion de démocratie. C'est d'ailleurs ce qui m'intéresse le plus dans la refonte de ce comité. L'idéal serait que le nombre de citoyens tirés au sort soient supérieur à celui que nous avons actuellement. Dix, c'est vraiment insuffisant.

9°) Souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

M.-F. B. C. : Plutôt faire un résumé des points à améliorer en urgence. Tout d'abord, nous ne pourrons pas travailler longtemps et efficacement sans moyens ; ensuite, il faudrait augmenter le nombre de citoyens tirés au sort. Les règles relatives à la composition de notre comité devraient privilégier la pluralité des lignes associatives et des idéologies, ce qui ne me semble pas être assez le cas. De plus, le comité gagnerait à être plutôt composé d'un plus grand nombre de citoyens tirés au sort.

Jean Biancucci

Président du groupe Fà populu inseme
Maire de Cutuli è Curtichjatu
Ancien conseiller exécutif

Échange écrit

1°) Vous êtes élu à l'Assemblée de Corse et présidez le groupe Fà Populu Inseme. Pour commencer cet entretien, comment définiriez-vous le rôle et la mission d'un groupe au sein d'une assemblée comme celle de Corse en général et ceux d'un Président de groupe en particulier ?

J. B. : Avant d'en venir plus directement à votre question, il me semble bon de signaler que le système de représentation à la proportionnelle renforce pour chaque élu le sentiment d'appartenir à un ensemble politiquement cohérent. Ce mode de scrutin a formellement consacré le passage d'une conception individuelle du mandat électif, héritée de la théorie du régime représentatif, à une dimension plus collective. C'est à travers cette réalité que l'on peut mieux interpréter le rôle du président de groupe.

À l'évidence le rôle d'un président est multiple, c'est un véritable pivot : il s'agit à la fois d'animer, de conseiller, de coordonner, de structurer le travail politique du groupe, et quelquefois d'arbitrer. Il participe à la Conférence des présidents ainsi qu'à la Commission permanente. Est-il besoin d'ajouter que c'est une charge très importante et aussi un honneur car le président doit traduire l'expression des 32 élus à l'extérieur et notamment face aux autres groupes. Il me semble toutefois que l'on doive appréhender cette responsabilité de manière différente suivant que l'on est dans la majorité ou dans l'opposition. En tout état de cause, c'est un rôle complexe qui nécessite d'être en permanence en alerte. L'Assemblée de Corse, on le sait, est la chambre d'échos de la société corse, et cela est très sensible lors des différentes sessions. Un président de groupe doit être à l'écoute des pulsations de cette même société.

Notre majorité -inédite depuis la mise en place du statut particulier il y a 40 ans- se veut l'expression d'une volonté de continuation, de renouvèlement et de transmission. 32 élus, c'est d'abord une richesse extraordinaire de sensibilités, avec un bon noyau d'élus expérimentés et d'autres plus jeunes prêts à se former et à prendre toute leur part au débat politique. La réflexion

et les débats internes ne sont pas absents et c'est au président de faire en sorte qu'ils puissent se tenir dans les meilleures conditions possibles.

2°) Ma deuxième question est plus conjoncturelle. Le président du Conseil exécutif et la présidente de l'Assemblée de Corse ont été élus sur la même liste. C'est également votre cas. À rebours de ce que l'on pourrait à première vue penser, votre rôle ne va-t-il pas justement être particulièrement délicat ? Comment s'exprimer en toute liberté avec un tel cadre majoritaire ?

J. B. : La mission première du groupe *Fà Populu Inseme* au sein de l'Assemblée est celle de la solidarité et de la cohésion avec l'exécutif, c'est indiscutable. Le Président du groupe est le relais de la parole et de la politique de l'exécutif. Pour autant, il doit aussi se faire l'écho des nuances, voire des différences d'appréciation existantes et jouer le rôle d'aiguillon, en référence aux fondamentaux et engagements de campagne ou des problématiques nouvelles liées aux évolutions sociétales. Oui, c'est un exercice délicat dans la mesure où un équilibre doit être sans cesse maintenu. En tout état de cause, personnellement j'ai toujours su garder, quels que soient les moments, une certaine capacité critique. Mais au-delà, il ne faut pas uniquement prendre en compte le côté mécanique parce que visible des choses. Il y a aussi des relations et des liens avec les membres de l'exécutif qui permettent un débat démocratique permanent. Faut-il renforcer ce débat ? À l'évidence oui. Doit-on permettre aux conseillers territoriaux d'enrichir les rapports principaux présentés par les Conseillers exécutifs ? Pourquoi pas. Il faut en définir les modalités de manière très précise. Il ne faut pas oublier que des échanges continus existent déjà au niveau des offices et agences.

3°) L'ensemble des textes normatifs relatifs au fonctionnement de l'Assemblée et son règlement intérieur ne consacrent pas, à proprement parler, de droits spécifiques pour l'opposition. Quel est votre avis sur ces droits qui existent au niveau national et à l'étranger ? Plus précisément, je pense à la création -pas seulement informelle- d'une conférence des présidents ; de l'obligation de confier la présidence de certaines commissions thématiques à un membre de l'opposition ; la création d'une niche parlementaire ; la participation obligatoire d'un ou plusieurs membres de l'opposition à la rédaction des rapports présentés par le conseil exécutif, la création d'une questure (la liste n'est pas exhaustive).

J. B. : Pour avoir siégé pendant des années dans l'opposition, je suis conscient de la nécessité de prendre en compte ces droits et de les faire valoir.
La Conférence des présidents est déjà utilisée. Il faudrait peut-être lui donner effectivement un cadre plus formel, mais elle a le mérite d'exister et de se réunir régulièrement sur des sujets d'importance politique forte. On pourrait

peut-être imaginer que l'opposition puisse demander sa réunion sur motif explicite lors des sessions.
Pour ce qui concerne la présidence des commissions thématiques, lors de la séance du mois de juillet nous en avions fait la proposition à chaque groupe de l'opposition, une fin de non-recevoir nous a été opposée.
Quant aux niches parlementaires, je n'y suis pas défavorable. Cependant, il pourrait y avoir quelques difficultés au niveau technique, et notamment dans la mise à disposition des différents services de la Collectivité de Corse. Lorsque l'on sait la situation délicate dans laquelle sont certaines directions, avec souvent des sous-effectifs pour une masse de travail importante, cela me semble compliqué de les mobiliser de manière récurrente sur des sujets choisis par les élus afin qu'un rapport soit rédigé. Ce côté technique et logistique doit à mon sens être anticipé.
Ceci étant dit, on ne peut imaginer que les conseillers à l'Assemblée de Corse, de l'opposition ou même de la majorité, prennent le pas sur le travail du Conseil exécutif. La production et la rédaction de rapports relèvent strictement de la compétence du Conseil exécutif. La politique des amendements menée de manière constructive donne capacité à l'Assemblée de Corse de venir modifier les propositions de l'exécutif. Je pense qu'il peut être utile de conforter ce *modus operandi* sans toucher à l'équilibre de nos institutions.
Par ailleurs, des modifications doivent être apportées au Règlement Intérieur, entre autres celle concernant le temps de parole. En effet aujourd'hui ce temps de parole pour chaque dossier d'importance est égal pour chaque groupe, que l'on soit 32, 17, 8 ou 6 conseillers, ce qui est anormal. L'opposition se trouve ici très largement favorisée puisque les trois groupes de l'opposition représentant au total 31 élus, disposent de 30 mn de temps de parole contre 10 mn pour la majorité qui en comporte 32. Il apparaît nécessaire de remédier à cette situation sachant que par-delà les groupes, la démocratie a parlé. Doit-on adopter un système de proportionnelle intégrale ou tempérée ? Nous attendons prochainement un débat sur l'ensemble des réajustements du Règlement Intérieur.

4°) Mes prochaines questions portent sur les organes consultatifs. De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs que sont le CESEC, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù ?

J. B. : Il me semble nécessaire de distinguer chacun des organes que vous citez.
Le CESEC est l'organe représentatif de la société civile au sens large, il est en place depuis longtemps et fonctionne bien. Il faut savoir que pendant la précédente mandature le lien avec la Collectivité de Corse s'est considérablement renforcé.

Vous parlez ensuite de la chambre des territoires : cet organe créé récemment mérite effectivement des ajustements, et des réflexions ont d'ailleurs déjà été engagées en ce sens. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue qu'il est régi par des textes auxquels nous devons nous soumettre. La question que l'on doit se poser, dans ce cas précis, serait plutôt de voir de quelle manière nous pourrions modifier ces textes.
Le comité d'évaluation des politiques publiques, est, à mon sens, trop récent pour que l'on puisse évaluer son efficience et proposer des ajustements. Il est néanmoins nécessaire, sachant que la politique d'évaluation s'impose à l'Assemblée comme ailleurs. J'ai d'ailleurs présidé en 2016 le Comité d'Evaluation du PEI qui a rendu un rapport.
Enfin, *l'Assemblea di a Ghjuventù*. Cet organisme a véritablement fonctionné et a fait la preuve d'une réelle efficacité. C'est à mon sens une véritable réussite. Son modèle de fonctionnement est calqué sur celui de l'Assemblée de Corse. Il serait souhaitable qu'un membre ou deux de l'exécutif soient systématiquement présents sur toute la durée de la session, de manière à créer un lien permanent et contribuer à fluidifier les échanges.
Sur le plan général la participation de la société civile et de toutes les forces vives de notre île est nécessaire et ces organes ont donc bien sûr leur rôle à jouer dans l'élaboration des politiques publiques. Cela a été très largement impulsé sous la précédente mandature et nous continuerons à le renforcer sous celle-ci.

5°) La dernière question, pour le premier volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition pour les citoyens ?

J. B. : Dans le droit fil de ce qui a été dit précédemment, nous sommes pour l'expression démocratique la plus aboutie. Il y a certains sujets sur lesquels il semble nécessaire de travailler en concertation avec la population, comme nous l'avons initié dans le cadre de la conférence sociale par exemple. La Collectivité de Corse est l'organe décisionnel de la Corse, mais il nous paraît important d'écouter et de prendre en compte l'avis de la population, afin de travailler de manière concertée et innovante, au service de l'intérêt général. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que la démocratie s'exprime déjà par le biais des urnes, et donc de l'élection des représentants du peuple à tous les niveaux. Je ne suis bien évidemment pas contre l'accentuation d'une forme de démocratie participative, mais il est nécessaire que celle-ci ne se place pas en opposition avec l'expression démocratique « habituelle ». Elle doit au contraire être un élément complémentaire, conduisant à une plus grande efficience des politiques publiques.

6°) Sur la question de l'évolution des institutions, souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

J. B. : Il y aurait tellement à dire sur l'évolution des institutions, que je ne m'y attarderai pas ici, afin de ne pas alourdir vos travaux.
Néanmoins, il est très important de garder à l'esprit que nous sommes dans une situation de blocage. Cette situation, nous en sommes tous responsables et notamment ceux qui étaient au pouvoir en Corse il y a quelques années, et qui non seulement n'ont pas pris en compte les revendications portées par les nationalistes, mais les ont combattues. Depuis 50 ans, par les luttes, un investissement individuel et collectif considérable, nous avons pu faire avancer la résolution de bon nombre de problèmes. Aujourd'hui, alors que toutes les conditions sont réunies pour dialoguer et aborder sereinement différentes questions ainsi que celles touchant aux institutions, rien n'est mis en œuvre. La responsabilité en incombe totalement à l'État.
Par le passé, les situations de blocage ont toujours été suivies d'événements graves. Tout doit-être mis en œuvre pour ne pas vivre de nouveau ces évènements. L'ambition démocratique que nous portons nous permet de penser qu'il est possible et raisonnable d'ouvrir les perspectives d'une évolution, ayant vocation à nous conduire à une autonomie réelle de plein droit et de plein exercice. La balle est dans le camp de l'État.

7°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Votre opinion sur ce point est connue, d'où une question ainsi orientée : que répondez-vous aux craintifs de l'indépendance de la Corse, qui serait, selon eux, la suite logique de la consécration de l'autonomie ? Pour le dire autrement, l'autonomie, pour le groupe que vous présidez, peut-elle être une fin en soi ?

J. B. : Pour notre groupe, l'autonomie est l'objectif principal. Nous aspirons à une autonomie de plein droit et de plein exercice, incluant donc tous les transferts de compétences nécessaires. Cependant, il existe différents degrés d'autonomie, comme il existe différentes manières de la part d'un État d'appliquer une autonomie. En ce sens, nous ne serons pleinement satisfaits que dans le cadre d'une autonomie réelle, nous donnant, de manière effective, les compétences qui nous sont nécessaires pour pouvoir résoudre les problématiques que connaît notre île (transfert de la fiscalité, statut de résident, etc.). Il s'agit d'un temps long qui ne se résume pas -vous le savez- à un acquis institutionnel formel. L'autonomie pleinement assumée est

conditionnée par un degré d'investissement individuel et collectif de tous les instants.
Vous parlez de « craintifs de l'indépendance ». Je pense très sincèrement qu'aujourd'hui cette crainte est largement minoritaire. Plus de 70% des Corses ont voté pour des listes nationalistes (autonomistes et indépendantistes) aux dernières élections territoriales, preuve que les Corses nous font confiance et se reconnaissent dans notre démarche.
De plus, en plaçant la liste *Fà Populu Inseme* en situation de majorité absolue, les Corses ont clairement voté pour l'autonomie. Ce fait démocratique doit absolument être pris en compte par le gouvernement, par l'État.
Pour ce qui est de l'indépendance, si elle venait à devenir d'actualité à la suite de l'autonomie, ce serait encore le fait démocratique qui trancherait. Il n'y a donc pas, à mon sens, d'inquiétude à avoir à ce sujet. Il ne sera jamais question pour nous d'imposer une vision aux Corses. Ce qui nous anime, c'est la volonté de faire en sorte que les Corses puissent faire valoir ce qu'ils souhaitent pour leur terre, et nous défendrons cette vision, autant que faire se peut.

Dominique Bucchini

Ancien maire
Ancien président de l'Assemblée de Corse
Ancien député européen

Courrier postal reçu le 5 octobre 2021

1°) Vous êtes un acteur clef de la vie politique corse. Vous avez connu le fonctionnement des assemblées délibératives corses à des moments différents de leur évolution institutionnelle. Il est difficile de répondre à une question aussi large, mais quel est, selon vous, « l'acte » qui fut le plus déterminant pour l'évolution statutaire de la Corse ?

D. B. : Je pense que le premier statut dit Defferre était le plus prometteur dans l'esprit et la lettre de la décentralisation telle que nous l'envisagions alors en termes de transferts de compétences et d'exercice des responsabilités au plus près des territoires concernés en disposant des budgets correspondants. Nous voulions une participation effective des citoyens à la vie publique et au contrôle des décisions prises en leur nom et les moyens budgétaires nécessaires afin de répondre au mieux à leurs attentes sociales et démocratiques.
Aujourd'hui, nous sommes instruits par l'expérience. La réflexion que nous pouvons en tirer montre que les changements démocratiques, politiques et sociaux intervenus ne vont pas, la plupart du temps, dans ce sens ni dans celui du progrès social.
L'institution par elle-même n'est que l'instrument contribuant à la gestion de la chose publique. Ce qui est déterminant c'est la politique mise en œuvre par celles et ceux qui en détiennent le pouvoir.
Les élections sont faites pour ça mais nous voyons bien que le non-respect des engagements, pris à tous niveaux, provoque et alimente une abstention en Corse également.
Le libéralisme qui a prévalu dès le milieu des années 80 a fini par imposer des critères budgétaires en décalage négatif par rapport aux compétences transférées. La question de la solidarité nationale est ainsi posée *a fortiori* dans la région métropolitaine la plus pauvre. Or s'occuper de la chose publique c'est à mon sens agir en priorité afin d'améliorer les conditions de vie des administrés.

En 1989, la Corse a connu le plus grand mouvement social de son histoire. La question sociale était ainsi portée en avant par des dizaines de milliers de Corses excédés par la cherté de la vie.
La réponse viendra en deux temps premièrement avec Michel Rocard expliquant que « le plafond de la solidarité était atteint avec la Corse » ; deuxièmement avec la Statut Joxe. Il en restera le bicéphalisme, un Exécutif distinct de l'Assemblée de Corse, les agences et offices et surtout l'urgence sociale.
Avec la loi de janvier 2002, nous avions ferraillé avec le gouvernement de la gauche plurielle pour disposer du Plan exceptionnel d'investissements et permettre à la Corse d'accélérer son entrée dans la modernité du 21ème siècle. Pour autant que la croissance ait été stimulée, montrant un PIB en nette évolution, il n'y a pas eu de juste partage de cette richesse produite essentiellement à partir de l'investissement public.
Nous constatons ici, au-delà des transferts de compétences opérés déjà nombreux et conséquents et des différentes phases d'évolutions institutionnelles, que la fracture sociale et territoriale comme les inégalités n'ont fait que s'aggraver. De ce point de vue une évaluation de ce qui a été fait sur le plan institutionnel est indispensable selon moi depuis 1982 jusqu'à la collectivité unique et à la concentration inédite du pouvoir régional en 2021 non sans risque pour la démocratie et la transparence de l'action publique.
L'argument qui consiste à affirmer que tel est le cas justement parce que nous n'avons pas toutes les compétences est insuffisant. À ce compte-là, le salut ne viendrait que de l'indépendance.

Dans le contexte actuel, *a fortiori*, chacun mesure bien la nécessité d'être partie prenante d'un cadre national à l'intérieur duquel nous pouvons bénéficier de la solidarité nationale.

Force est de constater en ce moment même avec le projet de loi 3DS que le gouvernement veut accroitre la concurrence entre les collectivités en renforçant leur pouvoir réglementaire et en aggravant le désengagement de l'État dans les domaines essentiels de la santé, des transports ou du logement.
Est également posée la question du maintien de la clause de compétence générale.
C'est la caractéristique d'une politique libérale qui sacrifie les intérêts populaires pour servir les intérêts financiers sinon capitalistes.

2°) *L'autonomie de la Corse continue d'être au centre des négociations entre la Collectivité et le pouvoir central, d'où notamment la rédaction du présent rapport, dont votre entretien figurera en annexe. Quel est aujourd'hui votre positionnement vis-à-vis de l'autonomie, entendue comme la possibilité offerte à la Collectivité d'adopter ses propres lois dans certaines matières ?*

D. B. : « L'autonomie de plein droit et de plein exercice », dont il est question aujourd'hui au bénéfice, nous dit-on, des résultats électoraux favorables aux nationalistes et plus particulièrement à la liste du Président du Conseil exécutif qui la réclame, implique en effet le pouvoir de légiférer dans un certain nombre de domaines économiques et sociaux. Certains veulent avec un transfert de la compétence fiscale. Donc il faut derrière un principe relativement vague préciser de quoi il est question et il y a fort à parier que dans la maitrise de la production d'énergie, la santé, l'éducation ou encore les transports, la nécessité par exemple d'équilibrer les budgets aura quelques conséquences sur les capacités contributives des seuls foyers fiscaux insulaires. Nous avons en ce moment un exemple probant avec la crise des ordures ménagères et la flambée des redevances et taxes dans toute la Corse. Cette évolution doit faire l'objet d'un grand débat démocratique dont la conclusion ne peut être que dans la consultation par référendum des Corses.

3°) Mes questions sont à présent relatives aux institutions corses et s'adressent à l'ancien président de l'Assemblée de Corse (mars 2010-décembre 2015). Une première question personnelle : d'aucuns s'accordent à dire que vous avez réussi à marquer de votre empreinte les délibérations. Comment, avec recul, qualifieriez-vous votre présidence ?

D. B. : Durant cinq années de présidence de l'Assemblée de Corse, j'ai continué à apprendre en recherchant, dans le cadre réglementaire, le fonctionnement le plus efficace et démocratique de cet organe délibérant essentiel à l'échelle régionale. J'aurais voulu cependant que la réalité sociale l'imprègne beaucoup plus, mais comme on dit souvent, le temps de la démocratie n'est pas toujours celui du quotidien. Par conséquent, si empreinte il y a de ma part c'est aussi parce que l'ensemble des élus qui ont siégé durant cette mandature y ont contribué. Les élus de l'Assemblée de Corse ont toujours été très sollicités. Cette mandature a été intense avec ses équilibres et ses confrontations, ses avancées et ses reculs, ses qualités et ses imperfections, ses moments graves notamment quand la violence extrême convulsionne la société et révèle la pénétration mafieuse ou les pressions affairistes.

4°) De manière à présent plus institutionnelle, que pensez-vous d'un renforcement du statut pour l'opposition à l'Assemblée ?

D. B. : Chacun sait ce que je pense de la Collectivité unique. La concentration du pouvoir à plus forte raison dans une région comme la nôtre où on voit de surcroit une concentration du pouvoir économique, ne peut pas être positive. Il se produit désormais ce qu'il devait se produire.

Avec le mode de scrutin et la prime de 11 sièges attribués à la liste arrivée en tête, les conditions requises à l'exercice du pouvoir unique ont été réunies. Dès lors, ce qui peut paraître évident dans certaines circonstances ne l'est plus dans d'autres. La logique des seuils de 5 et 7 % fait également obstacle à une représentation plus diverse des sensibilités politiques. Par conséquent, ce qui n'a pas pu être fait lors de la mise en place de la nouvelle Assemblée de Corse avec les élus nationalistes des listes minoritaires à plus forte raison avec les élus non nationalistes montre qu'il est illusoire de croire qu'une modification du règlement intérieur suffirait à régler des questions avant tout d'ordre politique.

5°) Que diriez-vous, au vu de votre expérience, des relations entre la présidence de l'Assemblée et celle du Conseil exécutif ? Etait-elle, est-elle équilibrée ?

D. B. : Le bicéphalisme ne doit pas faire oublier que les attributs du pouvoir sont ceux de l'exécutif. Le président de l'exécutif est aussi le chef de la majorité. Le président de l'Assemblée de Corse se préoccupe du fonctionnement de l'organe délibérant. Chacun en bonne intelligence doit jouer son rôle l'équilibre mais celui-ci doit s'appuyer sur une co-construction politique quand la majorité n'est pas monocolore. Dans ce cas, il s'agit d'un équilibre politique à réaliser intelligemment. L'accord politique de majorité ne peut être considéré comme une dilution des sensibilités dont l'influence politique est moindre. Il faut coexister dans le respect de son ou de ses alliés dans l'intérêt bien compris de tous. Ce n'est pas toujours évident.

6°) Vous avez également été maire. Dans le souci d'un meilleur équilibrage des institutions, le rôle des organes consultatifs pourrait être renforcé. Je pense notamment à la chambre des territoires. Qu'en pensez-vous ? Sur quels points son rôle et son fonctionnement pourraient être améliorés ?

D. B. : Certains découvrent tardivement que la Chambre des territoires est une coquille vide.
Dans le schéma institutionnel actuel, elle ne peut ressusciter le Conseil général et se retrouve sans objet, coincée dans un maigre interstice entre les intercommunalités dont le rôle se renforce et la toute puissante Collectivité unique. Elle a, par conséquent, vocation à disparaitre.

7°) Souhaitez-vous ajouter quelque chose sur l'évolution des institutions ?

D. B. : Si évolution institutionnelle il doit y avoir, il faut que les Corses soient consultés par référendum.

Paul-André Colombani

Député de la deuxième circonscription de la Corse-du-Sud

Entretien téléphonique, le 29 septembre 2021 à 10 h

1°) Mes premières questions s'adressent au député de la Corse-du-Sud depuis 2017. Vous avez été acteur des négociations entre la Collectivité et le pouvoir central pour l'insertion de la Corse dans la Constitution, et la consécration de son autonomie. Tout d'abord, le projet de loi constitutionnelle, dont plusieurs versions ont été enregistrées, est-il définitivement enterré ?

P.-A. C. : Absolument, il ne sera pas discuté avant les prochaines élections présidentielles.

2°) Toujours à propos de cette séquence, comment analyseriez-vous ensuite cet échec (si tant que vous le considériez ainsi) ? Quels sont, selon vous, les obstacles les plus redoutables à la consécration de l'autonomie de la Corse ?

P.-A. C. : La question qu'il faut se poser est la suivante : étions-nous suffisamment préparés ? Je ne le crois pas. L'autonomie, politiquement, nous savions ce que c'est. En droit, c'est plus compliqué… J'aurais aimé que dès 2017 nous fassions appel à un spécialiste en droit constitutionnel comme vous pour effectuer ce travail de récolte d'idées et de leur transposition en droit que vous faites aujourd'hui.

Au-delà de ces considérations, il indéniable que le calendrier qui nous a été imposé était bien trop restreint : la majorité nationaliste a été élue à la Collectivité en décembre 2017 et en février 2018, nous négocions déjà place Beauvau et ailleurs. Nos échanges avec le Gouvernement se sont malheureusement bornés à trois réunions de deux heures chacune. C'était bien trop succinct pour travailler sereinement sur un sujet aussi complexe. Je pense aussi que les sénateurs auraient dû être bien plus associés à la discussion, notamment la commission des Lois du Sénat. Le sujet de la Corse, au Parlement, est toujours un peu à la marge, insuffisamment évalué, le mot « autonomie » fait peur… Et le jacobinisme ambiant n'aide pas à avancer sur la question. Il faut tirer les leçons de cette expérience et, pour l'avenir, bien se souvenir de ces deux choses : il faut plus associer le Sénat à nos réflexions et discussions et toujours partir des cas concrets, être beaucoup plus « terre-à-terre » pour expliquer l'autonomie.

3°) Au cours de ces années, avez-vous senti à l'Assemblée nationale un infléchissement des réticences à propos de l'autonomie de la Corse ? ou au contraire un durcissement ?

P.-A. C. : Je crois qu'il faut surtout partir des cas concrets. La discussion n'a aucune chance d'aboutir si elle commence par la revendication de l'autonomie dans ses grandes lignes abstraites. Si on parle aux parlementaires d'autonomie, ils ne relèvent même pas. Si on commence en revanche à aborder la question de nos problèmes concrets subis au quotidien, quand on leur dit que nous avons besoin de moyens pour les résoudre, ils acceptent de tendre l'oreille. Pour leur expliquer la spécificité de la Corse, il vaut mieux par exemple leur rappeler que les couloirs des oiseaux migrateurs ne sont pas les mêmes à Nice et en Corse. Bref, partir d'exemples très concrets pour leur faire comprendre pourquoi nous avons besoin de pouvoir adapter les normes nationales aux contraintes locales, pourquoi nous avons besoin de davantage de moyens pour faire face à nos spécificités.

La crise sanitaire nous a aidé à faire comprendre que la verticalité, comme mode de gouvernance exclusif, n'était pas une bonne chose. Les présidents de régions ont été des acteurs clefs dans la gestion de cette crise. Néanmoins, nous vivons encore dans l'illusion de la décentralisation.

4°) Le modèle des îles autonomes, tel que je l'ai proposé dans mes travaux antérieurs (Sicile, Sardaigne, les Baléares, les Canaries, Madère, les Açores notamment) semble faire particulièrement peur aux Jacobins. Lesquels semblent prêts à accepter, a maxima, le modèle de l'Outre-mer, tel que celui de la Polynésie française. Pensez-vous que cette piste puisse être intéressante à explorer ? Ou au contraire, calquer un statut de la Corse sur celui de l'Outre-mer n'est-il pas au contraire un moyen de minimiser les revendications ?

P.-A. C. : Je crois qu'il faut profiter de l'opportunité de chaque porte qui pourra s'ouvrir. Aligner le statut constitutionnel de la Corse sur celui de l'Outre-Mer serait un pas en avant. Il faut sortir du domaine trop politique, mettre de côté nos grandes envolées lyriques. Les arguments relatifs à notre histoire, notre identité, sont fondamentaux pour nous mais n'intéressent pas les parlementaires. Ce qui les intéressent, comme je l'ai déjà dit plus haut, ce sont les détails concrets de la vie quotidienne. Il faut sortir de la rhétorique partisane et avancer. Ensuite, et seulement ensuite, nous pourrons reparler de l'autonomie.

5°) Toujours en ce qui concerne le volet relatif à l'autonomie, il est une question que la majorité des Corses ne veut plus éluder (au niveau juridique j'entends) : celle du peuple Corse. Le Conseil constitutionnel a censuré une loi qui en proposait l'expression en 1991. En tant que député habitué aux échanges dans l'hémicycle, voyez-vous une manière de sortir de cette impasse constitutionnelle ?

P.-A. C. : Encore une fois, méfions-nous de l'emploi des seuls mots. Par « peuple corse », il faut expliquer ce que nous voulons. À titre personnel, et en tant qu'autonomiste, j'espère évidemment que nous obtiendrons la consécration juridique du peuple corse, de son insertion dans la Constitution. L'histoire de notre peuple est particulière et jalonnée de nombreux malentendus. Il faut faire de la pédagogie et expliquer au pouvoir central que la notion de peuple corse n'est pas inextricablement liée à celle de l'indépendance.

6°) Mes questions sont à présent relatives aux institutions corses et s'adressent à l'ancien conseiller à l'Assemblée de Corse. Que pensez-vous pour commencer du renforcement des droits de l'opposition à l'Assemblée ?

P.-A. C. : J'y suis complètement favorable. Depuis 2017, je ne siège plus à l'Assemblée de Corse. À l'époque, j'avais demandé à ce que nos juristes traduisent en droit nos revendications politiques. Dans le but, encore une fois, d'être mieux préparés pour les négociations avec le pouvoir central. Nous n'avons pas préparé les réunions parisiennes. J'avais proposé au président de l'exécutif une méthode de travail qui n'a malheureusement pas été retenue. Je suis médecin, pas juriste. Pour des discussions d'une telle importance pour notre statut, j'ai besoin d'être éclairé par les juristes, d'en parler avec la majorité et l'opposition. De manière générale, les présidents de groupes devraient se réunir de manière bien plus formelle et organisée.

7°) Dans le souci d'un meilleur équilibrage des institutions, le rôle des organes consultatifs (le CESEC, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù) pourrait être renforcé. Pensez-vous que ces instances pourraient jouer le rôle d'un « contre-pouvoir » ?

P.-A. C. : Oui, bien sûr. Toutes les réformes ne peuvent pas être menées au sein d'un seul cabinet. Ce n'est ni possible matériellement, ni souhaitable politiquement. Il faut savoir déléguer, et le droit le permet. Je suis particulièrement favorable au renforcement de la chambre des territoires. Depuis qu'on a supprimé les conseils régionaux, il manque un échelon. Il faut faire ce cette chambre un vrai espace de dialogue.

Jean-Jacques Ferrara

Député de la première circonscription de la Corse-du-Sud
Ancien président de la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien

Entretien téléphonique, le 28 septembre 2021 à 17h30

1°) Ma première question s'adresse au député de la première circonscription de Corse-du-Sud depuis 2017. Les négociations entre la majorité nationaliste de la Collectivité de Corse et le pouvoir central pour l'insertion de la Corse dans la Constitution, et la consécration de son autonomie ont échoué. Quelle fut votre position sur ce point ? Étiez-vous radicalement hostile à l'autonomie ou favorable à une évolution statutaire de la Collectivité de Corse ?

J.-J. F. : Je vais être direct. On a l'impression de toujours parler de la même chose, de revivre la même chose. Les mandatures passent et le problème demeure : on a l'impression de vivre « un jour sans fin ! ». Le problème n'était pas que la seule insertion de la Corse dans la Constitution. Je suis un député des *Républicains* mais me suis prononcé favorablement pour ladite insertion. J'y voyais l'avantage suivant : inscrire la Corse dans la Constitution, c'est l'inscrire durablement dans la République. Je suis conscient de mes origines, de mon lieu de vie, j'y suis attaché, mais je garde l'intime conviction de la présence de la Corse au sein de la République française. Il n'y a pas d'avenir pour la Corse en-dehors de la République française.

WM : Mais l'autonomie de la Corse ne la ferait pas sortir de la République…

J.-J. F. : Je le sais bien, tout comme il faut tenir compte de l'insularité qui est, objectivement, une spécificité. Mais il faut demeurer une Collectivité métropolitaine, parce que c'est tout simplement ce que nous sommes. Il ne fait pas chercher à aligner notre statut sur celui de l'Outre-Mer. Je suis contre un tel rapprochement : Notre histoire est différente, les enjeux sont différents. Il faut revendiquer une position géostratégique méditerranéenne. L'autonomie n'est qu'un mot. Je suis pour que la Collectivité de Corse ait plus de moyens pour s'administrer librement. D'ailleurs, il s'agit d'une revendication commune à tous les présidents de régions. En Corse, jouir de plus d'autonomie est particulièrement complexe car notre modèle économique est extrêmement fragile. La disproportion entre la faiblesse démographique et le

nombre de fonctionnaires est tout de même problématique. On ne peut pas nous comparer aux îles autonomes qui, elles, ont un modèle économique qui leur permet d'avoir les ressources suffisantes. Il faut que nous commencions par définir nous-mêmes des priorités. Avons-nous la surface financière nécessaire pour avoir cette ambition d'autonomie ? Je ne le crois pas.

Prenons l'exemple de quelque chose qui intéresse les Corses, la gestion des déchets. C'est une compétence que nous possédons ! Or entre 2015 et 2021, rien ne s'est passé, tout est demeuré au stade incantatoire. C'est un sujet qui apparaît comme éminemment politique alors qu'il est en réalité uniquement technique. Je le déplore. Et voici que l'on remet sur la table le sujet de l'autonomie… Sans avoir prouvé au préalable notre capacité à devenir autonomes. Nous sommes un peu comme un enfant qui souhaite s'émanciper sans avoir donné des gages de ses capacités à l'être.

Améliorer l'existant, oui. Mais à condition de prendre à bras le corps les problèmes qui minent la Corse : la gestion des déchets, le prix du carburant, la centrale du Vazziu, la question des transports. Je conviens que l'actuelle Collectivité a hérité de certains problèmes. Mais elle doit les assumer et les affronter. Il faut donc faire face à ces questions et exercer à plein nos compétences. Ce qui signifie aussi, concrètement, utiliser l'ensemble des enveloppes dont nous disposons. Prenons l'exemple de celle de la continuité territoriale. Nous ne l'utilisons pas complètement. C'est un vrai problème. Quelle en est la raison ? Le manque de projets, le défaut d'ambition. Chaque année, nous sommes dans l'incapacité de consommer l'intégralité de cette enveloppe. Cette Collectivité manque d'ingénierie. On ne consomme pas tout ce qu'on devrait consommer, d'où des sources de tensions supplémentaires avec la préfecture. Encore une fois, il faut mettre en œuvre de vrais projets pour ne jamais avoir de reliquat. C'est vraiment l'une des choses que je déplore le plus. Il faut, pour y remédier, mettre sur place des audits annuels, de manière bien plus systématique et organisée. Le jour où nous serons performants, alors, nous pourrons demander plus et éventuellement revendiquer l'autonomie. De manière générale, il faut dialoguer avec l'État et cesser d'évoquer, comme je l'entends trop souvent, les « rapports de force ».

2°) Ma question est à présent relative aux institutions corses et s'adresse à l'ancien président de la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien. Que pensez-vous pour commencer de renforcer le statut de l'opposition à l'Assemblée ? Je pense concrètement à une conférence des présidents ; l'obligation de confier la présidence de certaines commissions thématiques à un membre de l'opposition ; la création d'une niche parlementaire ; la participation obligatoire d'un ou plusieurs membres de l'opposition à la rédaction des

rapports présentés par le conseil exécutif, la création d'une questure (la liste n'est pas exhaustive).

J.-J. F. : Confier la présidence de la commission des finances à l'opposition est une très bonne idée. Cela fonctionne parfaitement à l'Assemblée Nationale. C'est très sain et ne donne lieu à aucun blocage. En plus, la commission des finances est éminemment technique et n'est pas source de cristallisation des clivages.

3°) Dans le souci d'un meilleur équilibrage des institutions, le rôle des organes consultatifs pourrait être renforcé. Pensez-vous que ces instances pourraient jouer le rôle d'un « contre-pouvoir » ? Je pense notamment à la chambre des territoires, au sein de laquelle siège votre successeur.

J.-J. F : La chambre des territoires renforcée pourrait offrir à la Collectivité le bicaméralisme. Pourquoi pas ? Traditionnellement, la chambre haute est toujours l'émanation et la représentation des territoires. Dans l'absolu, c'est une bonne idée, mais à condition qu'elle puisse fonctionner. Il faut surtout réaliser la nécessité absolue de plus contractualiser avec les intercommunalités voisines. J'y crois fermement, et c'est le manque de ressources qui est le plus compliqué. Le pouvoir régional doit s'appuyer sur les intercommunalités.

De manière générale, la concentration des pouvoirs est à bannir. Pour que ces organes consultatifs, notamment la chambre des territoires, puissent fonctionner efficacement, il faut que le président du Conseil exécutif délègue plus. Il faut absolument plus déléguer. On pourrait penser que sa situation aujourd'hui, majorité absolue oblige, est plus confortable. Mais je ne le pense pas. Il faut plus déléguer, quelle que soit la conjoncture politique. L'omniprésence du président du Conseil exécutif dessert la Collectivité. On ne peut pas tout faire tout seul, sinon on fait mal… Surtout quand la mandature est longue. Sept ans, c'est très long, et il ne faut pas passer à côté de ce nouveau mandat. C'est presque une décennie, il faut avancer. Nous en sommes déjà pratiquement à cent jours depuis l'installation.

4°) Comment souhaitez-vous conclure cet entretien ?

J.-J. F. : Il faut avoir les moyens de nos ambitions. Commençons par là. Donnons aux Corses des gages sur notre capacité à obtenir plus de compétences, d'autant que celles que nous possédons sont déjà larges.

Paul Giacobbi

Ancien maire
Ancien président du Conseil général de la Haute-Corse
Ancien député
Ancien président du Conseil exécutif de Corse

Entretien téléphonique, le 14 septembre 2021 à 15 heures

1°) Monsieur le Président, vous êtes l'un des acteurs politiques majeurs de la Corse et avez connu de l'intérieur les diverses étapes de l'évolution statutaire de la Corse. Que souhaitez-vous me dire spontanément, à propos de la mission qui m'a été confiée par Gilles Simeoni ? Notamment sur le volet relatif à l'amélioration des institutions ?

P. G. : Ce qui compte, madame la professeure, ce sont les bonnes pratiques. Prenons l'exemple de la présidence de la commission des finances, à l'Assemblée nationale, par un député de l'opposition. Cela fonctionne très bien sans le carcan des textes… Grâce aux bonnes pratiques.

J'aimerais tout de suite évoquer la question, en Corse, de la représentation des territoires. C'est notre point faible. La création de la chambre des territoires est insuffisante. Il ne faut pas en faire une institution de blocage.

Le premier élément à réformer concerne le mode de désignation de ses membres. Ils devraient être élus dans le cadre de circonscriptions. Sur le modèle du Sénat américain *[note de WM : quelles que soient la taille et la population, chaque État est représenté par deux sénateurs au Sénat américain]*, une ou deux membres de la chambre des territoires pourraient représenter leur circonscription.

WM : Quel serait à votre avis l'échelon territorial le plus pertinent pour de telles élections ?

P. G. : Celui des communautés de communes. C'est le maillage de base et elles sont insuffisamment représentées. C'est ridicule ! Il faut mettre sur place des circonscriptions électives et donner à ce Sénat régional des pouvoirs plus importants.

WM : Quels pouvoirs précisément ?

P. G. : De réels pouvoir, qui n'entraveraient en rien ceux du Conseil exécutif. Par exemple, ce sénat pourrait avoir la compétence de répartir les crédits entre les communes. En ce qui concerne par exemple l'assainissement, le logement, etc. Accessoirement, cela libérerait le Conseil exécutif de tâches fastidieuses… Je reviens à l'importance des communautés de communes : on pourrait aussi imaginer qu'elles soient représentées par un sénateur, et deux pour celles de plus grande taille. Encore une fois, ces nouvelles modalités d'élections offriraient une plus grande légitimité à la chambre des territoires et donc, une plus grande légitimité à ses compétences également. Il s'agit de confier à ce Sénat, réellement légitime au niveau démocratique, des tâches de répartition. Une telle réforme aurait aussi l'avantage de gommer le clivage entre majorité et opposition. Dans ce genre de cénacle, il n'y en a pas en réalité. Et les membres ont une vraie connaissance des territoires.

WM : Pour modifier la composition de la chambre des territoires, il faut l'intervention du législateur…

P. G. : C'est vrai mais pour le reste, tout appartient au monde des bonnes pratiques.

2°) De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs que sont le CESEC, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù ?

P. G. : Tant qu'ils ne sont que consultatifs, les organes ne servent à rien. Il faut sortir la chambre des territoires de cette liste pour qu'elle devienne un vrai lieu de pouvoir. Ce Sénat pourrait aussi élaborer de vrais rapports, sur des sujets que ses membres, femmes et hommes de terrain, maîtrisent. Peu importe si les calendriers électoraux de ce Sénat et de l'Assemblée concordent ou non. L'étude du droit comparé prouve qu'il n'y a pas forcément concordance, mais bien plutôt une dissociation des calendriers. L'idéal serait d'organiser ces élections sénatoriales juste après les élections municipales.

3°) L'ensemble des textes normatifs relatifs au fonctionnement de l'Assemblée et son règlement intérieur consacrent des droits spécifiques pour l'opposition qui pourraient être renforcés. Quel est votre avis sur ces droits qui existent au niveau national et à l'étranger ?

P. G. : Ce n'est pas nécessairement un avantage pour le président du Conseil exécutif d'avoir une Assemblée trop acquise à sa cause, qui risque d'être plus « royaliste que le Roi ». Le plus compliqué à gérer pour Gilles Simeoni risque d'être les Simeonistes, comme je devais gérer ceux qui se disaient Giacobbistes… l'opposition est saine en démocratie. Mais si on impose des

droits pour l'opposition, ça ne marchera pas. Ça doit, encore une fois, résulter des bonnes pratiques. Pourquoi pas les inscrire dans le règlement, oui, mais pas le système des niches parlementaires. Elles ne sont que l'occasion de causer sans jamais avoir gain de cause, et pour l'exécutif, ce n'est qu'un effet d'optique. L'élaboration des rapports doit absolument demeurer une compétence de l'exécutif. Et méfions-nous des délais. À force de les imposer, la machine devient infernale… Encore une fois, ce genre de choses ne s'écrivent pas, elles s'inscrivent dans une démarche des bonnes pratiques.

Je ne vois aucune raison de permettre aux présidents de groupes de participer à la rédaction des rapports. Ou alors, seulement aux plus importants. Mais ne l'imposons pas par les textes. Je suis contre tout système d'obligations en ce domaine.

4°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Quelle est votre opinion sur ce point ?

P. G. : Je suis pour l'autonomie. Mais pas dans tous les domaines. J'y suis favorable pour des questions pratiques, et pour les question d'identité.

Questions pratiques tout d'abord. Il faut absolument plus décentraliser. Une politique de centralisation, dans un pays de plus de 60 millions d'habitants, c'est impossible. On gère mieux de près que de loin, c'est une question de bon sens. La France a quand même évolué sur ce point.
S'agissant de la Corse, 95% des décisions la concernant sont gérées par elles. L'évolution est réelle. Les questions du transport, de l'eau, du logement, du PADDUC, sont gérées par la Collectivité. Reste finalement la question de la santé, qui demeure centralisée. Quand Gilles Simeoni a annoncé au début sa volonté de créer le *Green Pass*, j'étais très dubitatif. Puis je me suis dit qu'il avait raison. Que c'était une compétence que nous devrions aussi avoir.
Pour des raisons pratiques, je suis donc favorable à l'initiative législative de la Corse. Mais nous avons déjà franchi des étapes considérables : en métropole, aucune autre collectivité n'a autant de pouvoirs que la Corse.

Questions d'identité, ensuite. Sur ce point je suis encore plus autonomiste. Existe-il une identité Corse ? Oui.
Sommes-nous différents des continentaux ? Oui. Le meilleur exemple qui puisse être donné de cette différence réside dans nos réactions respectives face à la mort. À tort ou à raison, je ne porte aucun jugement. Mais notre comportement face à la mort n'est pas le même. Il faut admettre l'existence de

ces différences, notamment dans le domaine linguistique. On reste beaucoup trop en retrait de ces questions culturelles. Le cycle de déclin de la langue corse s'est accéléré. Or il ne faut pas mégoter sur la sauvegarde de la langue. Ce qui nuit à la langue française, ce n'est pas la sauvegarde des langues régionales… C'est le mauvais-parler, à commencer par la classe politique… La langue corse décline mais survit, il faut continuer d'y prendre garde.

Josepha Giacometti-Piredda

Conseillère à l'Assemblée de Corse
Ancienne conseillère exécutive

Visioconférence, le 8 octobre 2021 à 10 h

1°) J'ai choisi de m'entretenir avec vous pour garantir le pluralisme du panel des personnes interrogées, étant donné qu'il n'y a plus de groupe Corsica Libera à l'Assemblée. Vous avez été élue sur la liste Avanzemu, dirigée par Jean-Christophe Angelini qui préside à présent le groupe du même nom. D'où une première question très simple : comment allez-vous évoluer au sein de cette Assemblée dont vous étiez encore, il y a quelques mois, conseillère exécutive auprès du même président ? Vous considérez-vous dans l'opposition ou dans la minorité ?

J. G.-P. : Je suis aujourd'hui dans une position difficile à définir, tout du moins complexe. Je ne me sens pas tout à fait dans l'opposition, évidemment, mais certainement pas dans la majorité non plus. Nous avons, avec *Corsica Libera*, participé aux victoires de 2015, de 2017 et également à celle de 2021. Mais la famille nationaliste dans son ensemble, souvent convoquée dans les discours, particulièrement les courants qui ont participé à la précédente mandature, ne sont plus aujourd'hui aux responsabilités, conséquence de choix électoraux, et ce malgré des accords pris devant les Corses, pour 10 ans. Mais l'enjeu demeure : si on veut que les victoires électorales se transforment en victoire politique, il faudra redonner de la cohérence au mouvement national, 68% des électeurs qui se sont exprimés ont voté pour une liste nationaliste, comment cela va réellement se matérialiser ?
Politiquement, nous sommes passés, avec la rupture de l'alliance, à côté de son objectif initial. Le premier mandat devait être celui des bases, de la construction. Le deuxième, celui de la concrétisation. Cette dynamique collective a été brisée.
Oui, je suis dans la minorité en quelque sorte, une minorité qui a participé aux victoires !... Mais pas un courant minoritaire de la majorité nationaliste, il faudrait alors être dans le cadre d'un ensemble cohérent, avec des accords politiques, où seraient articulées les différentes composantes, c'est loin d'être le cas pour le moment.
Ceci dit, aujourd'hui, je me situe surtout pour ma part dans l'après, nous sommes dans une nouvelle séquence.

À titre personnel, ma position est complexe, et sur le plan administratif et sur celui de la représentativité, comme vous le rappelez dans votre question. Je suis, pour commencer, l'élue qui portera la voix de mon courant, en ce sens ma position est simple. Si j'entre à l'Assemblée avec la démarche *Avanzemu*, je n'y entre pas en tant que membre du groupe *Avanzemu.*

Le statut d'apparenté, qui est le mien, est inédit à l'Assemblée de Corse, il n'est pas défini et n'offre pratiquement aucun droit, une seule ligne l'évoque dans le règlement intérieur. Je précise d'ailleurs qu'il en va de même pour celui des non-inscrits.
Or en tant qu'élue, je dois pouvoir m'exprimer. Je dois, pour l'heure, partager mon temps de parole avec celui du groupe auquel je suis apparentée. Je dépends entièrement de lui ; peux déposer des motions mais pas poser des questions orales. Je souhaite également pouvoir siéger à la conférence des présidents (dont le cadre doit être précisé par ailleurs) mais pour l'heure je ne le peux pas.
Je dois pouvoir disposer d'un temps de parole, d'un cadre d'expression propre, en un mot être reconnue dans mon statut particulier d'apparentée.
Je considère pour le moment que mon droit d'expression est entravé.

2°) Paradoxalement, votre position aujourd'hui ne vous rend-elle néanmoins pas plus « libre » que vous ne l'étiez sous la précédente mandature ?

J. G.-P. : Oui, pour la raison précise suivante : nous avions un contrat. Pour l'honorer, j'étais, de même que les autres élus de *Corsica Libera*, dans une position de loyauté vis-à-vis de cet engagement commun. Nous étions d'ailleurs dans la même majorité. L'équilibre consistait à tenir nos engagements communs et avoir une position critique (y compris publique s'il le fallait), quand nous pensions que nous nous écartions, par certaines attitudes, de l'atteinte des objectifs, justement, fixés en commun. Je me suis pour ma part exprimée en interne à plusieurs reprises. Dès lors que le contrat a été rompu, *a fortiori* par l'autre partie, je n'hésiterais pas à exprimer publiquement mes divergences, lorsqu'il y en aura. En ce sens, oui, j'ai une parole plus libre.

3°) Compte tenu de votre expérience au sein de l'Assemblée, diriez-vous que les pouvoirs entre la présidence de l'Assemblée et le président du Conseil exécutif sont équilibrés ? Au-delà, pensez-vous qu'il existe des « contre-pouvoirs » dans le fonctionnement de la Collectivité ?

J. G.-P. : Je retiens de mon expérience en tant que conseillère exécutive que nous n'avons pas suffisamment joué la carte de la complémentarité entre la présidence de l'Assemblée et celle de l'exécutif. Dans le sens où chacun dans

son rôle peut pleinement exercer ses prérogatives et que cela ne peut nuire à l'autre. Les prérogatives de l'exécutif et de l'Assemblée sont bien définies par les textes. Faut-il les préciser les enrichir ? Peut-être.
La présidence de l'exécutif a un champ d'intervention large, représente la Collectivité, notamment en justice, prépare et met en œuvre les politiques exécute le budget, etc. Les attributions sont connues… le cadre est posé.
La présidence de l'Assemblée n'est pas un contre-pouvoir à proprement parler, surtout en situation de majorité absolue, en revanche elle a un pouvoir qui lui est propre et doit pouvoir l'exercer, c'est très important. Elle a donc un rôle bien distinct de celui de l'exécutif, à jouer. Si le mode d'élection devait évoluer, la répartition des équilibres se ferait évidemment de manière fort différente, mais ce n'est pas le cas actuellement.

Mais l'équilibre ne doit pas empêcher, quelle que soit la conjoncture politique, à la présidence de l'Assemblée d'avoir un rôle accru. Il ne doit surtout pas se limiter à un rôle protocolaire qui n'est souhaitable pour personne. Jean-Guy Talamoni a donné une autre dimension à la fonction, c'est une bonne chose. Je pense que la présidente actuelle donnera la dimension qu'elle souhaite à la fonction et je souhaite, pour ma part, qu'elle occupe tout son champ d'intervention. Au-delà des personnalités qui l'incarnent, la présidence de l'Assemblée doit aussi avoir une démarche prospective, se faire porteuse d'idées, susciter des pistes de travail, provoquer le débat. Jean-Guy Talamoni, notamment, a pris des initiatives en ce sens, sur le Revenu universel, le changement climatique, etc.

De manière générale, l'Assemblée doit prendre garde à ne pas être une chambre de validation de l'exécutif même en cas de majorité absolue. Elle contrôle, amende, vote les rapports présentés par le Conseil exécutif, doit avoir pleinement les moyens d'exercer ses prérogatives (délais de saisine, moyens et ressources mis à disposition des groupes, questure…) ; c'est un chantier qui a déjà été ouvert. Il faut notamment accroître son pouvoir d'initiative, que ce soit pour la majorité ou l'opposition. Bien entendu tout en respectant l'équilibre entre majorité et opposition (le résultat des élections). Dans ce domaine, des efforts restent à faire. Ce pouvoir d'initiative, ces moyens accrus donnés aux élus et aux groupes doivent être considérés comme un contre-pouvoir nécessaire, un équilibre : ce serait juste conforme au jeu démocratique.
Tout comme les conseillers exécutifs ne sont pas « que » des exécutants, ils participent aussi à l'élaboration de la stratégie. Le statut des conseillers exécutifs est également un chantier, leur périmètre d'autonomie dans le cadre de leurs délégations, la possibilité d'exercer leurs prérogatives, particulièrement pour les conseillers sans agence et offices, comme cela a été mon cas. Mais c'est un autre débat et il y en a beaucoup d'autres !

4°) Le rôle des organes consultatif pourrait également être accru. Je pense notamment à celui du CESEC. Quelle est votre opinion sur cette question ?

J. G.-P. : Lorsque j'étais conseillère exécutive, j'ai toujours essayé d'aller présenter mes rapports devant le CESEC. Le principal problème en la matière est le manque de temps. Dans la plupart des cas, les avis du CESEC étaient transmis aux élus la veille ou l'avant-veille des sessions… Parce que les rapports de l'exécutif lui étaient eux-mêmes soumis… la veille ou l'avant-veille également. C'est un vrai problème, qui prouve que notre système parlementaire n'est pas abouti. Prenons aussi l'exemple du comité d'évaluation des politiques publiques. Il n'intervient même pas dans ledit système en réalité. Alors, que doit-on faire de ces instances ? Tout d'abord, j'y reviendrai, arrêtons de tout calquer sur le modèle français. Donnons de vrais moyens à ces instances et à leurs membres afin d'exercer leurs prérogatives.
Par ailleurs, si nous voulons vraiment donner à la chambre des territoires une dimension intéressante, il faut clairement définir ses prérogatives et les moyens de les exercer.

WM : Je confirme qu'une grande part du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse sont des copier-coller, jusqu'à la ponctuation, des règlements de certaines autres régions …

J. G.-P. : Absolument. C'est la raison pour laquelle il faut, ensuite, inventer notre propre modèle. D'ailleurs, notre assemblée est « inédite », cela doit très certainement mieux se lire dans son fonctionnement, dans son règlement.
Pour en revenir aux organes consultatifs, ils ne sont pas inclus dans notre processus de telle sorte qu'ils pourraient être encore plus utiles et nous savons qu'ils le sont ! Reprenons l'exemple des avis du CESEC. Toujours nos échanges ont été très fructueux. À un tel point que parfois, nous avions la volonté, chacun dans nos prérogatives, de mener un travail commun. Mais il est difficile sur le plan pratique de le concrétiser.

5°) Quel regard portez-vous sur les procédés de démocratie participative ? je pense notamment aux conférences citoyennes.

J. G.-P. : J'y suis extrêmement favorable. Mais sur ce point aussi, prenons garde de ne pas imiter les initiatives nationales françaises. Il faut arrêter de calquer le modèle français. Il faut faire des choses qui nous ressemblent, qui sont conformes à notre « topographie mentale ». Servons-nous de nos propres fondements, de notre rapport de proximité, de nos propres ressorts démocratiques.

Ensuite, le suffrage universel ne doit pas être enfreint. Le résultat d'une conférence citoyenne par exemple, ou tout autre nom qu'elle portera, ne peut être décisionnel ; ceci relève de la responsabilité du politique. La primauté de la décision, du choix, revient aux élus, désignés démocratiquement par les citoyens. Mais cette conférence ne doit pas pour autant n'être qu'un alibi. La démocratie participative doit être un moyen de réconcilier le politique et le citoyen. La Corse n'échappe pas à cette crise de confiance. Pour ce faire, il faut organiser de telles conférences, composées avec précision (processus de désignation, types de collèges désignés, moyens octroyés…), sur des thèmes définis, mais ne pas ensuite mépriser leurs résultats ou les relativiser. Cet outil, sorte de « *Cunsulta* », doit être un vrai lieu de débat. Mais attention à ce que nous ferons ensuite de leur parole, qui a un sens en Corse. Les conclusions de ces conférences devront ensuite être injectées dans notre système parlementaire. Les élus doivent s'en saisir, en débattre, s'approprier des idées, en écarter d'autres. Dans ces conditions, j'y suis extrêmement favorable car c'est cela la respiration démocratique : donner la parole aux citoyens et en tenir compte.

6°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Vous êtes indépendantiste. Comment envisagez-vous la question de l'autonomie ? Est-elle une étape qui pourrait faire consensus au sein de l'Assemblée entre autonomistes et indépendantistes ?

J. G.-P. : Avant de répondre directement à la question et parce que nous avons échangé au cours de cet entretien sur des réflexions annexes, je tiens à commencer par une précision. Il est important de tenir compte, c'est sûrement une déformation « professionnelle », du fait que les Corses ont un rapport particulier à la notion de limite. À celles du centre et de la périphérie. Nos limites sont offertes par la nature ; et ce lien entre le centre et la périphérie nous définit aussi par rapport à l'État, notre rapport à l'Autorité. Ce rapport ne doit pas être que légal mais aussi légitime. Et il n'est pas légitime parce qu'il est légal. Le rapport à la « terre », terme générique, est aussi fondateur, tout comme la langue, mais il faudrait trop de temps pour développer ici les implications de ces quelques « notions » dans le rapport aux institutions, au peuple, au processus de légitimation de la parole publique.

Pour vous répondre à présent précisément sur l'autonomie : je suis indépendantiste et l'autonomie peut se concevoir comme une étape vers l'indépendance. Mais la question préalable est la suivante : de quelle

autonomie parle-t-on ? Quand j'entends l'exécutif parler d'autonomie « de plein droit et de plein exercice », je m'interroge. Quelle définition est donnée ? La loi de 2002 nous a transféré certaines compétences. Mais nous n'avons pas eu, dans le même temps, les moyens normatifs de les exercer. Je l'ai vécu en tant que conseillère exécutive dans le domaine de l'éducation. La loi indique que le Conseil exécutif « élabore, arrête et définit » la carte des formations. Mais dans les faits, nous n'avons pas le pouvoir normatif d'appliquer la loi, cette carte relève des pouvoirs du Rectorat. Celui-ci devrait systématiquement se mettre au service de la Collectivité de Corse pour que celle-ci puisse élaborer, définir, arrêter, ce qui, dans les faits, ne fonctionne pas ainsi.

Le mot « autonomie » n'a pas beaucoup de sens en ce moment ; il est d'ailleurs utilisé par beaucoup dans des acceptions différentes. Si l'autonomie, c'est le contenu du projet de loi 4D ou 3DS, alors non… Car il ne s'agira que d'une décentralisation améliorée.

WM : Qui plus est, la différenciation dont il est question concerne toutes les collectivités territoriales, alors que la Corse jouit d'un statut particulier depuis longtemps…

J. G.-P. : Absolument. Il faut en revenir au sens. À la racine de l'histoire du mouvement et de nos revendications. L'autonomie ne saurait être comprise autrement que comme le pouvoir de produire du droit. L'adaptation des normes nationales françaises est ce que nous aurions dû avoir depuis longtemps. À présent, il nous faut engager un processus de dévolution, le pouvoir d'adopter nos propres lois, la possibilité d'adapter le cadre « en marchant » si je puis m'exprimer ainsi et non un « package », un cadre fini une fois pour toutes, une sorte de nouveau statut « toiletté ».

Sinon, le remède sera pire que le mal. Si on fait croire aux Corses que l'autonomie n'est que le pouvoir d'adaptation ou celui de la différenciation, ils ne vont ni le comprendre ni l'accepter. Car au final nous ne serons que dans un *statu quo* amélioré.

Pierre Joxe

Ancien ministre de l'intérieur
Ancien ministre de la défense
Ancien président de la Cour des comptes
Ancien membre du Conseil constitutionnel

Entretien téléphonique, le 29 septembre à 8 h

1°) Monsieur le ministre, je vous ai expliqué le sens de ma mission et vous avez voulu lire mes travaux déjà publiés ou écrits sur l'autonomie de la Corse. Que souhaitez-vous commencer par dire ?

P.J. : Il y a une première chose qui m'a toujours frappé dans l'histoire de la Corse, et qui est très peu connue des Français : c'est son rattachement très tardif à la France. Ce rattachement tardif, fragile, incertain, permet de comprendre bien des choses. La Corse n'est par ailleurs pas née de l'unité de l'Italie, mais plutôt de son inachèvement. Cette histoire, et de nombreuses autres dimensions de la Corse sont ignorées des Français. Combien de Français savent que Jean-Jacques Rousseau a rédigé une Constitution de la Corse ? Et en parcourant cette histoire singulière, on ne peut que se poser la question suivante : à quel moment les Corses ont-ils eu le choix ?

Quand je lis vos travaux, et notamment votre rapport *[note de WM : celui remis à Jean-Guy Talamoni en 2018]*, on vous sent animée par trois éléments.

Premièrement, par une logique historique, insistant sur les particularismes de la Corse. Elle est fondamentale.
Deuxièmement, par une logique comparatiste. Tout ce que vous écrivez sur la comparaison avec les îles autonomes est très juste : s'il n'y avait pas eu la période génoise puis la période bonapartiste, la Corse serait sans doute une île autonome au sein de la République italienne.
Troisièmement, par une logique politique. Je ne la critique pas mais vous mets en garde sur des « évidences » qui, en réalité, ne le sont pas. Je m'explique : ce qui vous paraît évident, ainsi qu'à moi, ne l'est absolument pas sur le continent. Quand vous répétez souvent que « le moment est venu », que les arguments permettant l'autonomie sont « imparables », vous ne prenez pas la mesure de l'ignorance de la question Corse.

WM : Comme, par exemple, l'existence du peuple Corse ?

P.J. : Oui. Chevènement avait combattu cette idée avec véhémence. Je n'avais pas pris au sérieux cette opposition et y ai répondu au départ avec dédain. L'existence du peuple Corse était pour moins une évidence, historique, culturelle, sociologique… La réalité était plus forte que les arguments des opposants. José Rossi, élu de l'opposition, avait accepté d'être le rapporteur de la loi, que le Parlement a intégralement votée. C'était pour moi une grande victoire… Puis le Conseil constitutionnel a censuré la disposition sur « le peuple corse, composante du peuple français ». Neuf personnes se sont opposées à la volonté de la majorité des représentants de la Nation qui n'avaient fait que consacrer juridiquement une réalité historique. Quand je suis devenu membre du Conseil constitutionnel, on m'a d'ailleurs reproché d'avoir à l'époque critiqué cette décision. Mais c'était vraiment légitime.

Donc, pour en revenir à ce que je disais, attention à ne pas évoquer des évidences à des gens qui ne les ressentent pas. Mieux vaut s'attacher aux arguments techniques. Dans quelle mesure la Collectivité de Corse a exercé à plein ses prérogatives jusqu'à présent ? Ceci, je ne le mesure pas assez. C'est une Collectivité encore très jeune ; pour bien fonctionner, il faut non seulement l'expérience politique mais aussi administrative.

Encore une fois, les Français ont une grande ignorance de la Corse. Je vais vous raconter pourquoi un jour, devenu ministre, j'ai décidé de m'y intéresser de près.

Quand j'étais jeune magistrat à la Cour des comptes, on m'a donné un rapport à faire sur Ajaccio. Avec des précisions du registre « Oh ! En Corse, ils font ce qu'ils veulent… ». J'ai demandé à exercer ma mission sur place, ce qui ne se faisait pas souvent à l'époque. En Corse, plus précisément, cela faisait 25 ans qu'il n'y en avait pas eu ! J'ai insisté auprès de mon président de chambre, qui a accepté. Je ne devais y rester que quelques jours, j'y suis resté dix jours. En arrivant, le préfet m'a accueilli en me disant que je perdais mon temps. Le Trésorier payeur général (c'était encore le nom à l'époque) m'a dit la même chose. Et j'ai fait un excellent travail, pour lequel mon président m'a finalement félicité. J'ai constaté un grand nombre de dysfonctionnements qui avaient d'immenses conséquences administratives, financières et surtout politiques. Le clientélisme était une catastrophe. Mais c'était la faute de l'État. La Corse était un peu abandonnée par l'État. J'entendais beaucoup dire « ils font ce qu'ils veulent parce qu'ils ne sont pas comme nous ». Tout cela m'avait choqué, d'autant que la Corse était déjà, en même temps qu'elle était méprisée, le terrain de jeu magnifique de toute la jet-set…

De nombreuses personnes ne peuvent pas comprendre cette sensibilité. Vos arguments juridiques sont convaincants, et ce sont eux qu'il faut continuer à développer. Je vous souhaite bon courage.

Laurent Marcangeli

Maire d'Ajaccio
Président du groupe Un soffiu Novu
Président de la Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien
Ancien député

Mairie d'Ajaccio, le 19 septembre 2021 à 13h30

1°) *Monsieur le maire, vous êtes élu à l'Assemblée de Corse et présidez le groupe Un soffiu Novu. Pour commencer cet entretien, comment définiriez-vous le rôle et la mission d'un groupe au sein d'une assemblée comme celle de Corse en général, et ceux d'un président de groupe en particulier ?*

L. M. : Je vais vous répondre en tant que nouvel élu à l'Assemblée de Corse mais aussi en tant qu'ancien député de l'Assemblée nationale. La notion de groupe est purement politique. Il s'agit du rassemblement de femmes et d'hommes qui se sont unis à un moment donné pour mener une campagne. C'est une union d'êtres et d'idées.

Dans toutes les démocraties parlementaires, le groupe devrait, tout d'abord, avoir les moyens matériels de travailler. Ensuite, l'opposition ne siège pas au sein d'une assemblée que pour pérorer. Elle est là pour contrôler l'exécutif. Prenons l'exemple de la commission de contrôle et d'évaluation : il faut lui donner les moyens de poursuivre parfaitement sa mission, comme des pouvoirs d'investigation. La niche parlementaire n'est qu'une coquetterie verbale.

J'en reviens aux conditions matérielles de travail. Les conditions d'utilisation de l'enveloppe destinée aux groupes sont trop rigides. Il faudrait plus de latitude dans son emploi. Je vous donne un exemple concret : hier, le groupe que je préside s'est réuni à Corte dans une salle louée à cet effet. Les frais de cette location ne peuvent pas entrer dans ceux alloués aux groupes. Le règlement, sur ce point, devrait être assoupli ; il est important qu'un groupe puisse aller vers les citoyens dans toute la Corse, sans se limiter à Ajaccio. En résumé, un groupe doit avoir les moyens de travailler. Quand nous sommes au sein de l'Assemblée, nous disposons de tout ce qu'il faut (moyens informatiques notamment), mais quand nous nous retrouvons à l'extérieur, ce n'est pas le cas.

2°) L'ensemble des textes normatifs relatifs au fonctionnement de l'Assemblée et son règlement intérieur consacrent des droits spécifiques pour l'opposition qui

pourraient être renforcés. Quel est votre avis sur ces droits qui existent au niveau national et à l'étranger ? Plus précisément, je pense à la création -pas seulement informelle- d'une conférence des présidents ; de l'obligation de confier la présidence de certaines commissions thématiques à un membre de l'opposition ; la création d'une niche parlementaire ; la participation obligatoire d'un ou plusieurs membres de l'opposition à la rédaction des rapports présentés par le conseil exécutif, la création d'une questure (la liste n'est pas exhaustive).

LM : Sur la possibilité de présider une commission : le président du conseil exécutif nous l'a proposé. Nous l'avons refusé pour motifs politiques. Je pense qu'il s'agit avant tout d'un outil médiatique. Dans les faits, ce président, comme à l'Assemblée nationale, n'a qu'un rôle protocolaire. La conférence des présidents existe déjà de manière informelle. Pourquoi pas l'institutionnaliser, en effet. Je suis en revanche bien plus favorable à la création d'une vraie questure pour l'opposition, notamment pour contrôler le budget, pour appuyer la commission de contrôle, aider la présidence de l'Assemblée. Je pense aussi que, quelle que soit la conjoncture politique, il faudrait confier la vice-présidence à un élu de l'opposition. En principe, en régime parlementaire, même le président de l'assemblée a une sensibilité différente de celle du président de l'exécutif. Ce n'est absolument pas le cas en ce moment et je pense la chose vraiment compliquée.

Toujours en ce qui concerne la présidence, il pourrait être envisagé, comme je l'ai proposé pendant la campagne, une présidence tournante.

Quant aux niches parlementaires ou un droit d'initiative pour l'opposition, ce ne peut être que positif ; ou au moins le fait de réserver régulièrement un ordre du jour à l'opposition. Ordre du jour qui pourrait être fixé par la conférence des présidents. Même si, *in fine*, les propositions faites pas l'opposition ne seront jamais adoptées par la majorité, surtout dans une configuration avec une majorité absolue, mais cela permettrait d'avoir au moins un débat.

WM : Oui, et cela permettrait aussi aux élus de prouver à leurs électeurs qu'ils tiennent les promesses de campagne en portant leur voix au sein de l'hémicycle, en abordant les sujets qu'ils avaient promis d'aborder.

L. M. : Tout à fait. Et le débat peut être décisif pour les échanges entre l'opposition et l'exécutif.

3°) Vous êtes également membre de la chambre de territoires. Quel regard portez-vous sur son rôle, sur l'effectivité de son action ?

L. M. : : Je vais paraphraser un grand homme… Dans l'état actuel des choses, ce n'est qu'un « machin ». Cette chambre n'a aucun pouvoir. J'étais pour ma part favorable à la fusion. Et puis les choses sont allées trop vite. Je l'ai d'ailleurs dit lorsque j'étais député, à l'époque où étaient adoptées les ordonnances à l'Assemblée nationales en 2017.

4°) De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs que sont le CESEC, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù ?

L. M. : De manière générale, je crois que le plus grand danger pour nos institutions est l'absence de contre-pouvoirs. L'Assemblée de Corse n'est pas la Corse. Elle n'est pas le reflet de toute la Corse. Il n'est pas exemple pas normal que la gauche n'y soit pas représentée en ce moment. Problème de représentation politique mais aussi problème de représentation territoriale. Au départ, la chambre des territoires était censée être un outil de décentralisation territoriale pour que tout ne soit pas centralisé à Ajaccio. Mais elle n'a pas les compétences adaptées. Aujourd'hui, sa force se réduit à celle d'un verbiage, d'une tribune libre. On ne peut pas se permettre de multiplier les gadgets. Si on veut créer une vraie chambre des territoires comme un contre-pouvoir, il faut lui attribuer de vraies compétences. Mais le danger de cette option est que certains vont vouloir recréer les départements… Il faut peut-être revoir le mode de désignation des membres, faire attention à la présence du monde rural ; bref, il faut que cette chambre soit le reflet de la réalité politique et territoriale de la Corse, et qu'elle soit présidée par quelqu'un d'autre que le président du Conseil exécutif.

5°) La dernière question, pour ce premier volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition pour les citoyens ?

L. M. : Je ne peux pas être contre puisque vous êtes en train de me parler de la démocratie parfaite. Philosophiquement, on ne peut qu'être pour. Il faut faire attention à la sélection des citoyens, surtout dans une société comme la nôtre où la frontière entre la société civile et la politique est particulièrement poreuse. Le lieu de la démocratie ne doit pas être exclusivement l'Assemblée, mais il convient de pouvoir compter sur des citoyens motivés, donc volontaires et non tous tirés au sort.

6°) Sur la question de l'évolution des institutions, souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

L. M. : Puisque vous m'en donnez l'occasion, je voudrais vous parler des questions orales. Il faudrait penser des mécanismes qui permettent de mieux les respecter. Les questions doivent être transmises au préalable aux conseillers exécutifs ; or le fait de les découvrir pourrait entraîner une meilleure respiration démocratique. Cela permettrait aussi de vérifier si les conseillers exécutifs maîtrisent leurs dossiers. Le système actuel des questions nous fait perdre du temps et ne permet pas de mesurer le degré de préparation des dossiers.

7°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Quelle est votre opinion sur ce point ?

L. M. : Je vous réponds que le mot « autonomie » ne m'a jamais fait peur. J'ai fait du droit public et sais ce que le terme signifie en droit comparé. La Corse a une place à part au sein de la République française. L'insularité, nos reliefs montagneux, notre histoire, notre économie, font de la Corse un territoire à part. Il nous faut donc, juridiquement, des capacités d'adaptation plus fortes que celles que nous avons aujourd'hui. Les compétences de la collectivité sont déjà nombreuses et importantes, sauf en matière de santé. Je suis pour une forme d'autonomie mais à condition que les compétences régaliennes demeurent de la compétence du pouvoir central, comme vous l'avez vous-même écrit. Il faut que la Constitution soit révisée pour que la Corse y figure ; on peut demeurer une République indivisible et accorder certains particularismes à certains territoires, *a fortiori* insulaires.

Au-delà, à travers cette réforme, il faut viser l'efficacité. Surtout, régler cette question nous permettra, je l'espère, d'être moins nombrilistes. Cela fait deux générations que les discussions tournent autour de cette question, qui nous empêche d'évoquer les autres. Il faut avancer à présent. Oui pour l'autonomie de la Corse mais au sein de la République française. Mais il faudra avoir les moyens de cette autonomie ; la pandémie notamment a relevé que les questions fiscale et financière étaient extrêmement problématiques.

8°) Êtes-vous favorable à la consécration juridique de la notion de « peuple corse » ?

L. M. : Comme vous pouvez le voir, il y a dans mon bureau quatre drapeaux : le drapeau ajaccien, le drapeau corse, le drapeau français et le drapeau européen. Ce ne sont pas que des drapeaux, c'est ce que je suis. Ce qui me gêne derrière la notion de peuple corse, ce sont les revendications de

détachement de la République française. Je suis Corse, je mourrai Corse, et je n'ai pas besoin de le revendiquer. L'utilisation de ce qu'on peut faire demain de cette notion me semble suspecte. La Catalogne, par exemple, n'est surtout pas un exemple à suivre. Nous n'avons par ailleurs pas le même PIB que cette communauté autonome, qui est l'équivalent de celui de certains petits pays d'Europe.

Camille Martelli

Vice-présidente de l'Assemblea di a Ghjuventù

Corti, le 16 septembre 2021 à 16h30

1°) Pour commencer cet entretien, comment définiriez-vous le rôle et la mission de l'Assemblea di a Ghjuventù ?

C. M. : Nous sommes une assemblée de jeunes dont le rôle est consultatif. Nous pouvons avoir accès aux rapports de l'exécutif, avant ou après les délibérations. Dans l'absolu, siéger au sein d'une telle institution est extrêmement formateur. Nous sommes une assemblée de jeunes soucieux de participer au débat public, dont certains n'ont que seize ans. Nous apprenons par nous-mêmes à adopter les formes quand on s'adresse aux élus, à rédiger des questions, des avis, prendre la parole en public. Nous nous enrichissons des débats, échanges, rencontres, comme ce fut le cas notamment quand nous sommes allés à Bruxelles. Au-delà de cet enrichissement personnel (je pense pouvoir parler au nom de tous les jeunes), nous essayons d'apporter des choses aussi. Concrètement, nos avis ont parfois été cités lors des délibérations.

WM : Donc au-delà de l'expérience positive personnelle, vous pensez pouvoir apporter concrètement des choses au niveau décisionnel ?

C. M. : À notre niveau, oui. Nous commençons par apporter le regard de la jeunesse, nous ne craignons pas parfois de rédiger des avis qui ne sont pas « politiquement corrects ». Au début, notre volonté était clairement « de ne pas faire comme les vieux ». On voulait être indépendants, ne pas être sous l'autorité d'un parti ou de la majorité. Nous nous sommes employés à penser et agir hors partis.

2°) Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous vous heurtez ?

C. M. : Le problème principal est que nous ne recevons aucune formation. Lors de notre installation, on nous fait une visite des locaux avec un discours de présentation pendant une heure mais c'est tout. On ne nous apprend pas les codes.
Ensuite, l'une des plus grandes difficultés est de ne pas avoir assez de lien avec l'exécutif notamment. Nous n'avons pas de référent politique ; seulement un référent administratif, Jean-Simon Ambrosi en ce moment, certes très efficace, mais qui croule absolument sous le travail… Ce ou ces référents

politiques nous manquent beaucoup ; nous avons par exemple beaucoup de difficultés à obtenir les rapports des conseillers exécutifs. Encore une fois, certains jeunes n'ont que seize ans…

3°) Concrètement, quels sont les points d'améliorations qui vous paraissent prioritaires ?

C. M. : Tout d'abord, nous aimerions être sollicités sur les rapports portant sur les questions les plus importantes, en amont, et en même temps que les élus.
Ensuite, il faudrait sans doute réfléchir au délai de notre mandature. Deux ans, c'est vraiment court. Quand on commence à bien connaître l'institution, son fonctionnement, maîtriser les enjeux, c'est déjà la fin du mandat. Trois ans seraient de mon point de vue un minimum.
Ensuite, nous sommes une assemblée de jeunes mais pas de la jeunesse… Nous avons vocation à nous exprimer sur tous les sujets concernant la Corse et pas seulement ceux de la jeunesse. Nous aimerions une présence systématique des conseillers exécutifs en charge des questions traitées lors des sessions.

4°) La règle selon laquelle votre président est en même temps celui de l'Assemblée (votre présidente, en l'occurrence) est-elle une bonne chose selon vous ?

C. M. : Au début, cela nous paraissait logique d'avoir comme président celui qui a créé *l'Assemblea di a Ghjuventù*, Jean-Guy Talamoni. Il nous a énormément appris. Aujourd'hui, je crois cette présidence toujours importante. Dans les faits, le rôle des vice-présidents est important mais je crois qu'il est nécessaire de conserver un président qui a de l'expérience et qui impose une hauteur de vue. Une présidence exercée par l'un d'entre nous risque de dévaloriser la fonction.

5°) Que pensez-vous de l'idée de vous convier aux « conférences des présidents » ?

C. M. : Je pense que c'est une bonne idée et Jean-Guy Talamoni l'avait d'ailleurs fait. Nous avons été conviés à des réunions avec les présidents de groupes et la présidente du CESEC, de même que pour une commission *ad hoc*.

6°) L'ordre du jour des sessions de l'Assemblée vous est-il communiqué ?

C. M. : Pas toujours à l'avance, et c'est un vœu que nous formulons. Le problème principal est vraiment celui de la temporalité. Quand on découvre l'ordre du jour, on n'a pas le temps de rédiger des avis, des motions, surtout, encore une fois, quand on manque d'expérience dans le domaine.

7°) On pourrait imaginer que votre avis soit obligatoirement demandé pour les questions relatives à la jeunesse par exemple. Ne craignez-vous pas la « pression » que pourrait entrainer cette nouvelle règle ?

C. M. : Non, car nous en sommes largement capables. Nous sommes une assemblée de jeunes avant tout très motivés. D'ailleurs, certaines de nos mentions ont été reprises, mais je ne sais pas si elles sont vraiment portées à la connaissance de tous les élus. Nous souffrons d'un manque de publicité, y compris au sein de l'Assemblée.

8°) Je déduis de vos propos que, comme vous l'avez déjà dit plus haut, si l'expérience est très formatrice, l'utilité est plus difficile à mesurer ?

C. M. : Pas complètement : on a quand même été souvent cités, dans les rapports par exemple sur la Covid ou le *green pass*. Mais on n'a pas le suivi précis de nos avis et tout est un peu mélangé : nos avis, nos mentions, nos rapports… Il faudrait peut-être un peu mieux rationnaliser notre travail en commençant par mieux border les termes.

9°) Souhaitez-vous ajouter quelque chose que nous n'aurions pas encore abordé ?

C. M. : Oui, puisque vous m'en donnez l'occasion, je souhaiterais évoquer la question de notre budget. Encore une fois, notre référent, Jean-Simon Ambrosi, est extrêmement compétent et dévoué, mais il a trop de travail. Il nous faudrait aussi un référent politique (et non seulement administratif) pour faire le lien avec le Conseil exécutif. Nous pourrions aussi avoir notre propre enveloppe budgétaire. Cela nous obligerait à apprendre à la gérer nous-même, à la maîtriser. J'espère, pour terminer, que *l'Assemblea di a Ghjuventù* gardera son indépendance vis-à-vis des élus. Il serait dommageable par exemple que nous commencions à créer des groupes calqués sur ceux de l'Assemblée de Corse…

Marie-Antoinette Maupertuis

Présidente de l'Assemblée de Corse
Ancienne conseillère exécutive

Échange écrit, septembre 2021

1°) Vous êtes élue à l'Assemblée de Corse que vous présidez. Pour commencer cet entretien, comment définiriez-vous le rôle et la mission d'une telle fonction ?

M.-A. P. : Comme je l'ai précisé dans mon discours d'installation le 1er juillet dernier, je conçois cette mission comme celle de garantir l'expression et la fabrique démocratiques envers et contre tout. Mon rôle principal, et mon pouvoir, est de faire en sorte que l'Assemblée, représentation légitime du peuple corse, soit le lieu par excellence qui structure le débat public : réceptacle et caisse de résonnance des aspirations de chacun d'un côté, et recherche collective des convergences de l'autre, dans l'intérêt général. Conformément à la vocation de l'Assemblée, qui je le rappelle est depuis 1982 à l'origine du statut particulier.

Pour ce faire, il m'appartient de garantir le pluralisme politique au sein de l'hémicycle. Au-delà d'une formule convenue, c'est premièrement offrir tous les moyens matériels et immatériels permettant à chaque groupe politique de pouvoir travailler efficacement ; deuxièmement, mettre les commissions en capacité de mieux préparer les sessions, par une instruction approfondie des rapports et des amendements ; troisièmement, recentrer la séance publique pour rendre davantage visibles les grands enjeux, tout en veillant au respect des équilibres dans les prises et les temps de parole.
Il s'agit de créer les conditions pour que les propositions de chacun puissent s'exprimer dans le cadre de débats ouverts, contradictoires mais respectueux de notre règlement intérieur et de la mission qui nous a été confiée par les Corses. C'est cette fonction délibérante de l'Assemblée, qui s'applique sur les rapports présentés par le Conseil exécutif, les motions, ou les résolutions déposés par les groupes ou moi-même que j'entends d'abord rendre opérationnelle et fluide.
Ensuite, je dois garantir que l'évaluation des politiques publiques soit menée et correctement menée. J'y suis très attachée. À quoi servirait tout ce travail collectif de l'exécutif, de l'Assemblée, de l'administration mais aussi du CESEC si l'on ne se pose jamais la question de l'impact de la politique publique que nous avons construite ensemble ? Le citoyen se détourne de la politique car il ne perçoit pas toujours l'utilité du travail des élus. Évaluer n'est pas sanctionner, évaluer c'est estimer si les objectifs initiaux sont atteints et pour

quelles raisons objectives ils ne le sont pas, de façon à pouvoir « rectifier le tir » au besoin. Évaluer donc, en intégrant le ressenti du terrain, des associations, des citoyens, bénéficiaires finaux de la dépense publique.
L'évaluation, la transparence ne sont pas uniquement l'affaire des experts ou des techniciens. Pas davantage des seuls politiques, qui pour contrôler l'action de la majorité disposent d'une commission à cet effet, présidée par l'opposition.
Enfin, la mission prospective de l'Assemblée de Corse me paraît importante notamment au regard de dynamiques globales de long terme. L'Assemblée doit travailler en complémentarité avec le Conseil exécutif, dans le respect des prérogatives de chacun, sur des questions prospectives de fond.

Le Conseil exécutif a une responsabilité de gestion qui consiste à mettre en œuvre des réponses aux problèmes quotidiens de la population. Il produit des solutions à court terme en cas de crise conjoncturelle, des politiques structurelles de moyen et long termes qui sont débattues en Assemblée de Corse. Cependant, l'inflation des décisions à prendre, des rapports à instruire, des normes réglementaires ou techniques à appliquer, a tendance à alourdir les ordres du jour, au détriment de la réflexion prospective. L'Assemblée doit investir – en complémentarité avec le Conseil exécutif mais aussi le CESEC, *l'Assemblea di a Ghjuventù* et la Chambre des territoires- le champ de la prospective sur différents sujets : la place et l'avenir de la Corse dans un contexte de globalisation, les enjeux sanitaires, la question des impacts du changement climatique, etc.
À cet égard, mon expérience professionnelle autant qu'exécutive m'a sensibilisée à l'utilité politique d'un tel exercice pour élargir la réflexion et enrichir l'action.
Délibérer, évaluer, contrôler, anticiper telles sont nos missions principales qui structureront mon action à la présidence de l'Assemblée de Corse.

Pour ce qui concerne ma fonction propre, mon élection au début de la séance d'installation me confère aussi une responsabilité dans la représentation de l'institution parlementaire, dans la diversité de ses composantes. C'est un rôle protocolaire important. Au-delà, je considère à titre personnel, que je dois rester à l'écoute des attentes des Corses en répondant directement aux diverses sollicitations publiques, privées, associatives mais aussi indirectement, dans des rapports collaboratifs étroits avec le CESEC, la Chambre des territoires. Je préside d'ailleurs l'*Assemblea di a Ghjuventù* : j'y vois une opportunité majeure de réfléchir avec les jeunes à l'avenir de la Corse, donc au leur.

2°) Contrairement à la précédente mandature, la présidente de l'Assemblée est politiquement proche du président du Conseil exécutif. Est-ce nécessairement une chose positive ? Que répondez-vous à ceux qui craignent un effacement de votre rôle de ce seul fait « électoral » ?

M.-A. P. : Je crois que je réponds à cette question en répondant à la question précédente. Ce n'est pas la première fois qu'un(e) président(e) de parlement est de la même obédience politique qu'un(e) chef(fe) d'exécutif. Pour moi, tout est clair : le Conseil exécutif a ses compétences, l'Assemblée, les siennes. De même, le PCE a ses responsabilités, j'ai les miennes.
Il n'est donc pas question d' « effacement » mais bien au contraire, en prenant en compte la séparation des pouvoirs issue du statut Joxe de 1991, de renforcer leurs complémentarités, au service du fonctionnement global des institutions.
Le Conseil exécutif propose, choisit, met en œuvre. En résumé, gouverne. L'Assemblée de Corse, délibère, contrôle et évalue. Et réfléchit aussi à l'avenir avec les autres organes consultatifs et l'organe exécutif.

En tout cas, j'estime que le fait de ne pas arriver ici –contrairement à tous mes prédécesseurs- en leader politique sera un atout : l'occasion de m'affranchir des rapports de force qui souvent interfèrent dans les relations entre les responsables de la Collectivité, au point de susciter des rivalités motivées par des intérêts partisans lorsqu'il devrait y avoir convergence.

3°) Dans la lignée de la question précédente, votre prédécesseur Jean-Guy Talamoni avait installé un « bicéphalisme » auquel il est, me dit-il dans notre entretien, très attaché. Qu'en pensez-vous ?

M.-A. P. : À votre question, je me dis que mon prédécesseur est de ceux qui craignent que ma proximité politique avec Gilles Simeoni ne mette à mal le respect des textes…
Jean-Guy Talamoni n'a pas installé un bicéphalisme : il existe dans le texte depuis 1991. Donc il sera respecté. Il l'a fait vivre à sa manière… Je le ferai vivre dans l'intérêt de la Corse et des Corses… à ma manière.
L'expression « bicéphalisme » d'ailleurs ne semble pas totalement appropriée pour caractériser la mise en œuvre du statut de la Collectivité de Corse, laquelle comporte au demeurant trois types d'instances : délibérante, exécutive et consultative. Que dire du troisième pouvoir, en l'occurrence celui du Conseil économique, social, culturel et environnemental, et du rôle de sa présidente qui pourrait de fait être nié par cette notion de « bicéphalisme » ?
Il est vrai, cela étant, que le statut particulier apparaît ambigu sur ce point : un Conseil exécutif distinct de l'assemblée délibérante a certes été créé, sur le modèle des régions autonomes européennes, mais tout en restant dans un

cadre unitaire typiquement français. Selon les personnalités, les rapports de force, le contexte des mandatures, pareil schéma peut alimenter des frictions, des incompréhensions voire, une forme de concurrence. Sans remettre en cause l'esprit du statut, c'est là un aspect qui mériterait d'être clarifié ; en termes d'ailleurs de moyens, de capacité à agir plus que de pouvoirs politiques, j'en ai l'impression.
Chacun doit exercer la plénitude de ses prérogatives dans le respect de celles des autres dans un esprit coopératif.

3°) L'ensemble des textes normatifs actuels relatifs au fonctionnement de l'Assemblée et son règlement intérieur consacrent des droits spécifiques pour l'opposition qui pourraient être renforcés. Vous êtes d'ailleurs en train de préparer sa modification. Quel est votre avis sur ces droits qui existent au niveau national et à l'étranger ? Plus précisément, je pense à la création -pas seulement informelle- d'une conférence des présidents ; de l'obligation de confier la présidence de certaines commissions thématiques à un membre de l'opposition ; la création d'une niche parlementaire ; la participation obligatoire d'un ou plusieurs membres de l'opposition à la rédaction des rapports présentés par le conseil exécutif, la création d'une questure (la liste n'est pas exhaustive).

M.-A. P. : Je le répète : le respect du pluralisme politique est essentiel en démocratie, encore plus dans le contexte global actuel où certains n'hésitent guère à contester ouvertement la légitimité des institutions représentatives.
Nous devons cultiver cela.
La commission de contrôle est présidée par l'opposition. Normalement, la présidence de la commission d'évaluation est aussi dévolue à l'opposition. Ce fut le cas lors de la dernière mandature. Le président de l'exécutif, lors de la séance d'installation de la nouvelle assemblée en juillet, a proposé plusieurs présidences de commission aux groupes d'opposition. Son ouverture est restée sans suite. Je le regrette fortement.
Par ailleurs, le règlement intérieur prévoit déjà dans son article 18 l'existence de la Conférence des présidents que je peux réunir pendant et en-dehors des sessions. Elle s'est d'ailleurs réunie à mon initiative, le 29 septembre, pour enclencher le cycle de co-construction du nouveau règlement intérieur. C'est un socle d'échanges très utile permettant aussi de préparer des délibérations de l'Assemblée sur des sujets sensibles (crise du COVID, prisonniers politiques, etc.). Le président de l'exécutif peut y être invité comme la présidente du CESEC.
Dans les propositions évoquées à notre installation en juillet dernier, réside la constitution de « niches parlementaires », offrant la possibilité pour les groupes de proposer une thématique de réflexion particulière jusqu'à produire un rapport. Cette opportunité reste à approfondir. J'y étais favorable pendant la campagne électorale, je serai d'autant plus attentive à sa mise en œuvre

qu'elle rejoint mon souci de voir l'Assemblée de Corse engagée dans une véritable réflexion prospective. Les groupes comme les commissions pourraient proposer chaque année un certain nombre de rapports d'initiative, avec une répartition équitable et selon des temporalités d'instruction appropriées. À cet égard, sous la mandature précédente, un nombre croissant de motions sont presque apparues structurées comme des délibérations, impliquant d'ailleurs des engagements que l'exécutif n'est pas en capacité d'apprécier dans le délai des 72h. C'est révélateur d'un réel besoin chez les groupes et pour la présidence aussi, qu'il serait judicieux de satisfaire, mais avec en contrepartie la nécessité de lui apporter un cadre cohérent de gestion si l'on veut obtenir un débouché concret.
Cela suppose, toutefois, une véritable articulation entre l'Assemblée et le Conseil exécutif et une programmation annuelle permettant d'organiser le travail parlementaire dans cette optique.
Concomitamment, la question de la Questure est essentielle, non seulement pour l'opposition mais aussi pour tous les groupes. Les conseillers doivent avoir des interlocuteurs élus qui jouent le rôle d'interface avec l'administration. Dès mon arrivée, j'ai souhaité voir la Questure relancée.
Quatre questeurs sont d'ailleurs élus depuis juillet dernier, un de chaque groupe politique. Cela doit permettre de résoudre les problèmes fonctionnels qui peuvent se poser, et il y en a, qui pourront très certainement être résolus grâce à une autonomie accrue des moyens de la présidence et du secrétariat général de l'Assemblée. La première réunion a eu lieu ce mois.
Les questeurs peuvent aussi s'appuyer sur les propositions des attachés de groupe, et faire vivre le dialogue institutionnel entre deux sessions.
Il est essentiel, je le répète, que les groupes aient les moyens de travailler sur le plan matériel et organisationnel. D'autant que la fusion des trois Collectivités en 2018, puis le contexte de la COVID, ont conduit à une ré-organisation spatio-temporelle des acteurs comme des modalités de travail. Il faut repenser nos outils numériques et informatiques, notre présence sur les territoires, les moyens financiers et les modalités de leur utilisation. Des territoires archipélagiques (Baléares, Canaries, îles ioniennes…) travaillent à distance. Je n'ai pas l'impression que le processus démocratique en soit altéré pour autant. Donc oui, la Questure et les moyens associés sont des outils indispensables et notre prochain règlement intérieur prendra cela en compte.

Mais, si vous le permettez, j'irais même plus loin : l'Assemblée de Corse doit pouvoir disposer d'un budget en propre, avec un véritable pouvoir d'ordonnateur conféré à sa présidence ; de même qu'elle doit pouvoir gérer les services qui lui sont rattachés en utilisant les leviers du management, de façon notamment à les adapter aux exigences de disponibilité et réactivité propres à l'activité parlementaire.

4°) J'aimerais à présent vous interroger sur les organes consultatifs. De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs que sont le CESEC, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù ? En tant que présidente de l'Assemblée, comment allez-vous vous positionner face à ces instances, notamment par rapport au conseil exécutif ?

M.-A. P. : C'est une question importante, car le parti a été pris d'accroître lors de la loi NoTRE puis par délibération de l'Assemblée, le nombre et le champ de saisine des instances consultatives.
La Chambre des territoires, présidée par le président du Conseil exécutif, compte ainsi pour l'heure 42 membres, l'*Assemblea di a Ghjuventù*, que je préside, 63. Si l'on ajoute à cela les 63 membres du CESEC, les 63 de l'Assemblée et le 11 du Conseil exécutif, on voit que plus de 200 élus politiques et représentants du corps social se penchent au quotidien sur l'avenir économique, social, culturel, environnemental, sportif sociétal et institutionnel de l'île ; peu de grandes collectivités de niveau « régional » se sont équipées d'autant d'instances, ce qui constitue à la fois un pari démocratique et un risque d'alourdissement dans le processus de coopération, que seul le dialogue inter-instances peut permettre de contourner.
Sans prétendre à la légitimité décisionnelle que le suffrage universel confère à l'Assemblée et au Conseil exécutif, ces organes consultatifs contribuent de façon importante au processus délibérant, qu'ils enrichissent de leurs avis, contributions ou réflexions prospectives.
Ce n'est pas tant une extension de leur pouvoir qui est en cause mais plutôt des enjeux de repositionnement d'une part, et de reconnaissance statutaire d'autre part.

Repositionnement, d'abord, car les rythmes de réunions, de production de rapports et de délais de saisines ne sont pas adaptés : la concomitance des saisines fait, par exemple, que les avis du CESEC parviennent souvent juste avant la session alors qu'ils devraient pouvoir être exploités par les commissions la semaine précédente ; cela, sans parler des cas où l'*Assemblea di a Ghjuventù* s'est vue saisie de rapports après qu'ils aient été votés en Assemblée de Corse. Il convient de mieux articuler la production de chacun de ces organes pour que le processus délibératif, la circulation des avis ou les résultats des consultations ou des évaluations apportent encore plus de valeur ajoutée à la production des politiques publiques.
Reconnaissance statutaire, ensuite, au moins pour ce qui concerne les instances de « nouvelle génération » : l'*Assemblea di a Ghjuventù*, qui représente la jeunesse insulaire de 16 à 29 ans, et le comité d'évaluation, qui est ouvert aux associations, collectifs et représentants citoyens tirés au sort.

Ce sont-là deux organes consultatifs originaux, sans véritables équivalents dans les régions de droit commun, appelés à jouer un rôle levier considérable en termes de transparence publique, d'intégration de la jeunesse, de confiance populaire et de renouvellement des modes d'action. Cependant, créées à l'initiative de l'Assemblée de Corse, ils ne peuvent être dotés de cadres règlementaires appropriés pour fonctionner efficacement, alors même qu'ils répondent à un souci de consultation élargie : on voit là les limites du statut actuel de la Corse, qui ne dispose pas en réalité de capacités d'autogouvernement dès lors que les instances qu'elle crée ne peuvent être dotées de moyens.

Enfin un dernier mot pour la Chambre des Territoires qui doit jouer pleinement son rôle d'interface entre la Collectivité de Corse, les EPCI et les communes mais dont le périmètre, la structure et les prérogatives sont à ré-évaluer à l'aune de ses premières années d'existence. Je suis convaincue de son utilité pour une déclinaison intelligente de la territorialisation des politiques publiques, à fortiori en l'absence de départements et en l'absence de Conférence territoriale de coordination.

C'est le sens du travail collectif que je souhaite voir réaliser : une véritable division du travail entre tous ces organes, chacun dans le cadre de ses compétences, pour plus d'efficacité. Il convient donc de modéliser et rendre opérationnelle une nouvelle chaine de production de la décision publique, plus fluide et qui intègre l'ensemble des contributions.

5°) Il ressort de mes premiers entretiens que les avis sont très partagés concernant les agences et offices. Avant de présider l'Assemblée, vous avez été conseillère exécutive, présidente de l'agence du tourisme de la Corse. Quel bilan tirez-vous de cette expérience ? Pensez-vous que le statut de tels agences et offices doive évoluer ?

M.-A. P. : J'ai pris un grand plaisir à présider l'Agence du Tourisme de la Corse (ATC) qui a en charge la promotion, le développement et l'observation du système touristique corse, lequel représente une part importante de l'économie corse. Mais alors que la Chambre régionale des comptes ou d'autres observateurs considèrent que l'ATC, à l'instar d'autres offices ou agences, devraient avoir un statut d'Établissement Public Administratif (EPA), je considère que le statut d'EPIC est pleinement justifié. En l'occurrence, concernant la seule ATC, mon expérience me conduit à dire qu'on ne peut pas travailler sur les marchés touristiques nationaux et internationaux avec un opérateur public, faiblement doté de surcroît. Ce n'est même pas un EPIC qui conviendrait, c'est un GIE mieux adapté à une activité essentiellement d'ordre marchand et privé.

Par ailleurs, il est évident aujourd'hui, qu'à la suite de la fusion des trois collectivités en 2018, il y a - entre la maison mère et les filiales que sont les agences et offices – des redondances de missions. Traiter par exemple de l'environnement en quatre points d'un organigramme, ne va pas. On dilue l'action publique, on perd en efficacité. Un véritable diagnostic est à faire sur ce plan. Sans compter l'intégration prochaine des chambres consulaires dont les champs d'intervention interféreront inévitablement avec certains offices et agences (ADEC, ATC, OTC).

Avant de lancer des opérations de scission, fusion, absorption, il convient à mon sens de préciser les objectifs et la stratégie de développement de la Corse du XXIème siècle dans un contexte de changements technologiques et climatiques profonds. Que veut-on faire dans le domaine des énergies, des ressources naturelles, de l'urbanisme, du tourisme, de l'agriculture, du patrimoine, de la formation etc. dans un tel contexte ? Et d'organiser (ou réorganiser) en conséquence les contours et missions des organes satellites de la Collectivité.
C'est un très beau projet qui doit faire l'objet d'un débat soigneusement préparé, à la lumière notamment des très nombreux rapports d'inspection générale ou ceux de la Chambre régionale des comptes. La loi du 22 janvier 2002 prévoyait la disparition ou le maintien des agences et offices sous réserve de renforcer la tutelle de la Collectivité. La question de leur statut est bien entendu importante, ainsi que celle de leurs personnels, de leurs ressources financières, et des possibilités de contractualiser avec leur maison-mère sur des objectifs et des projets opérationnels.
Toutes les hypothèses devront pouvoir être examinées, sans *a priori*, encore une fois sur la base de scenarii approfondis, guidés par l'objectif central d'efficacité et de gouvernance évoqués plus haut.

6°) La dernière question, pour le premier volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition pour les citoyens ?

M.-A. P. : J'y suis par principe favorable et nous avons démontré lors de la précédente mandature que cela pouvait être très productif au cours de la Conférence sociale sur le coût de la vie en Corse, en plein contexte de crise des gilets jaunes.
Mais j'y souscris à condition que la démocratie participative ne soit pas un alibi, des opérations de communication.
L'Union européenne est en train de consulter les citoyens sur l'avenir de l'Europe à travers une conférence citoyenne dédiée. C'est très bien. Mais si

dans la foulée, la réponse de la Commission et du Conseil ne suit pas, la désillusion sera très forte.
Encore une fois je m'interroge… Si nous activions pleinement tous les outils et organes institutionnels à notre disposition, aurait-on besoin de nouveaux mécanismes pour identifier les problèmes du corps social et les traiter ? Par ailleurs, le principe de démocratie participative a encore besoin d'être précisé à mon sens. Que veut dire la participation ? J'écoute les débats ? Je fais des propositions ? Je co-construis une politique ? Je donne un avis ? Je décide par mon vote ? Se pose aussi une question de légitimité et de périmètre de participation : qui participe ? Qui le décide ? Comment ?

Dans ce cadre, mes interrogations portent sur deux enjeux.
Au niveau des principes, d'abord : la démocratie représentative est rôdée. Légitimée par le suffrage universel, elle s'exerce sur un temps pluriannuel qui autorise la réflexion préalable, la concertation, une certaine distanciation et la gestion des contradictions : autant de conditions favorables à la maturation des décisions. Il ne s'agit pas de venir la concurrencer par des procédés qui, en favorisant les postures, l'émotionnel, la confrontation, la captation par des militants ou des lobbies, aboutiraient même involontairement à une régression.
Sur un plan d'efficience, ensuite : il s'avèrerait contreproductif de parasiter l'intervention publique en ajoutant des acteurs et des procédures supplémentaires à une panoplie d'instances qui, de façon générale et encore plus rapportée à l'échelle de la Corse, apparaît suffisamment étoffée. Concentrons-nous, en préalable, sur la rationalisation des outils existants ! Comme je l'ai évoqué plus haut : près de 200 personnes participent déjà au processus de production d'une mesure de politique publique.
Cela étant, j'ai conscience d'une part, de l'intérêt d'ouvrir davantage des institutions territoriales vers la société qui, surtout depuis la fusion, risquent d'être absorbées par leurs propres pesanteurs politiques et technocratiques ; et d'autre part, de l'aspiration croissante de la population à participer aux décisions collectives autrement qu'en votant tous les six ans.
Il nous appartient, dans ce contexte, de promouvoir en Corse une citoyenneté active et responsable.

Dans cet esprit, j'envisagerais une plus grande interaction entre l'élu et le citoyen en utilisant les ressources de l'e-democracy ; un droit de pétition qui, à certaines conditions de représentativité et de procédures, reviendrait à déposer des propositions que l'Assemblée, par le biais de ses commissions et avec l'appui du Conseil exécutif, serait obligée d'instruire et inscrire à l'ordre du jour d'une session ; voire, de soumettre certains grands dossiers engageant le développement de la Corse à référendum, de façon à lever des blocages ou conférer aux délibérations une légitimité renforcée.

De même nous pourrions réfléchir à un dispositif technique, lequel, au-delà de la période de choix électoral (et donc de choix d'option programmatique) permettrait d'identifier en mode « bottom-up » une problématique d'intérêt général ou une question socialement vive.
Cela supposera, j'insiste, des garanties pour éviter tout dévoiement car il s'agit d'enrichir le processus délibérant et non de le remettre en cause. Notamment, en mettant à disposition de tout citoyen l'information pluraliste, les éléments d'appréciation techniques nécessaires pour qu'il puisse forger son opinion.
À cet égard, je souhaite moderniser le site de l'Assemblée de façon à le rendre interactif, renforcer les exigences de déontologie et favoriser la transparence à laquelle la population a droit.

7°) Sur la question de l'évolution des institutions, souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

M.-A. P. : La Corse a besoin d'institutions permettant, non seulement de garantir ses droits matériels et moraux mais aussi de produire des décisions qui amélioreront le bien-être de ceux vivant sur sa terre aujourd'hui et demain, dans le contexte de changement global précédemment évoqué.
Déjà, deux objectifs me semblent devoir être assignés à la Collectivité dans les prochaines semaines et les prochains mois : celle de la marche vers une autonomie et celle corollaire, de la nécessité d'une simplification radicale du paysage administratif insulaire.

Non seulement, ce processus ne s'est pas concrétisé depuis la mise en place de la Collectivité unique alors qu'il s'agissait d'un objectif évident des porteurs de la réforme, mais le « labyrinthe » s'est aggravé, en raison notamment du maintien de l'administration déconcentrée de l'État sur les compétences censées avoir été transférées à la CDC, et sur une matrice bi-départementale de surcroît.
À cet égard, la fusion Collectivité Territoriale de Corse/ conseils départementaux a été gérée en commençant par réorganiser les administrations de la nouvelle Collectivité, ce qui était légitime car il s'agissait d'assurer la continuité des services publics à la population ; mais au détriment de la réorganisation du processus décisionnel entre les instances politiques, exécutives, délibérantes et consultatives, qui sur certains aspects n'a pas encore été achevée.
Ainsi il me semble davantage manquer aujourd'hui de moyens de coordination des instances déjà existantes, d'harmonisation de leurs rôles respectifs et de programmation collective pour dérouler les *process* délibérants, que d'outils institutionnels nouveaux.
Au sein de l'Assemblée elle-même je souhaite que nous améliorions la coordination du travail des commissions, que nous repensions leur périmètre

(fusion ou scission), que nous jouions davantage des complémentarités entre la conférence des présidents et la commission permanente.
Il conviendrait aussi que nous articulions mieux nos missions avec celles du CESEC notamment en siégeant ensemble sur de grandes problématiques prospectives, étant entendu que la Chambre des territoires comme l'*Assemblea di a Ghjuventù* puissent elles-aussi faire remonter des interpellations précises en notre direction. Dans tous les cas, des représentants de ces institutions doivent être invités, en fonction des sujets, aux réunions des commissions parlementaires.

Enfin, il nous faut une véritable instance politique de coordination et de programmation entre l'exécutif et l'Assemblée de Corse au-delà de la réunion hebdomadaire actée entre le président de l'exécutif et la présidente de l'Assemblée. Son format pourrait être élargi aux présidents de groupe et/ou aux présidents de commission, sur le modèle de la conférence des présidents des assemblées parlementaires. Son rythme de réunion serait au moins trimestriel. Si on veut que les commissions, les groupes et les conseillers travaillent, il convient en effet de les impliquer en amont de la simple présentation des rapports.

Pour conclure, la Collectivité de Corse dispose aujourd'hui d'un Conseil exécutif stable et cohérent, d'une Assemblée délibérante pluraliste, d'une commission permanente apte à gérer le fonctionnement courant, d'un conseil consultatif à vocation générale (le CESEC) et d'instances de nouvelle génération intégrant les territoires de proximité, la jeunesse et les citoyens. J'ai la conviction que l'amélioration de la production parlementaire de l'Assemblée de Corse tiendra en 3 mots : anticipation, programmation, coordination.
Cela, indépendamment d'un enjeu important, celui du pouvoir d'adaptation des normes, sachant qu'il ne relève pas de la seule Assemblée, mais du statut de la Corse, et qu'il supposera une révision constitutionnelle.

8°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Votre opinion sur ce point est connue, d'où une question ainsi orientée : que répondez-vous aux craintifs de l'indépendance de la Corse, qui serait, selon eux, la suite logique de la consécration de l'autonomie ? Pour le dire autrement, l'autonomie, pour le groupe que vous présidez, peut-elle être une fin en soi ?

M.-A. P. : Le statut qui régit les institutions de la Corse, n'est pas un statut d'autonomie. Et nous touchons ses limites dans l'exercice de nos fonctions, sur des sujets du quotidien (une écotaxe sur les camping-cars votée à l'unanimité par l'Assemblée de Corse, validée en Commission des finances mais retoquée de quelques voix en assemblée plénière au palais Bourbon) comme sur des sujets stratégiques (la langue, la spéculation foncière, etc.).
Bref, aucune de nos demandes d'adaptation règlementaire ou législative n'a été adoptée par le Parlement français depuis le statut de 1991, malgré une refonte de la procédure en 2002. Cela fait donc une génération qu'aucune production législative et/ou règlementaire n'est sortie du creuset de l'Assemblée de Corse !

Au-delà de la symbolique et des dimensions géographique, identitaire et culturelle sur lesquelles convergent aujourd'hui la plupart des Corses, le statut actuel est inefficient dans la mesure où les élus insulaires peuvent, à l'instar de leurs homologues des régions françaises de droit commun, gérer l'application des normes (dans des domaines de compétences il est vrai élargis), mais pas les adapter aux réalités de leur territoire insulaire de façon à répondre aux besoins spécifiques de sa population. Davantage encore que l'unité et l'indivisibilité, c'est la conception typiquement hexagonale de l'uniformité qui est à l'origine de blocages récurrents entre la Corse et le pouvoir central, je ne suis pas sûre d'ailleurs que ce problème ne se rencontre pas aussi dans les autres régions.

L'octroi d'une autonomie pleine et entière pour notre île est désormais une suite logique des scrutins successifs territoriaux et législatifs en Corse depuis 2015. Elle résultera d'une nouvelle phase intensive de dialogue avec l'État pour que celui-ci puisse se recentrer sur ses missions réellement régaliennes, et reconnaître enfin aux institutions insulaires leur droit à édicter les lois appropriées concernant le quotidien des Corses et le devenir de leur territoire. Mon avis personnel est qu'il nous faut un statut d'autonomie de plein droit et de plein exercice de type açorien, bien que nous ne soyons pas un territoire ultrapériphérique.

Quant à l'affirmation selon laquelle l'autonomie serait le préalable à l'indépendance, elle renvoie à une conception propre à la France, du fait de son passé colonial. Les autres États n'ont pas cette représentation et hormis quelques cas emblématiques, la plupart des statuts d'autonomie actuels en Europe ne portent pas forcément en germes des velléités d'indépendance, mais cherchent à répondre plus concrètement à des enjeux de gouvernance tout autant qu'à un besoin de « reconnaissance » de droits spécifiques d'un peuple, d'une communauté, d'une nation sans État.

Je m'interroge sur la notion d'indépendance dans un monde globalisé. Avez-vous trouvé que la France était indépendante lors de la crise de la COVID-19 ? En revanche, je reste persuadée qu'une nation sans État doit avoir des droits singuliers permettant de préserver sa culture, sa langue, sa terre et de prendre chez elle les décisions qui s'imposent au regard de ses caractéristiques singulières. À cet égard, les échanges entre la Corse et les autres régions européennes partageant des problématiques comparables me semblent enrichissants, et j'ai l'intention de les promouvoir.

Marie-Jeanne Nicoli

Présidente du Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse

Visioconférence, le 21 septembre 2021 à 14 heures

1°) Vous présidez le Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse depuis le 9 juillet 2020. Pour commencer cet entretien, comme définiriez-vous la mission de cette instance en général, et de votre rôle de présidente en particulier ?

M.-J. N : En préambule, je préciserais que le CESEC est un organe consultatif de la Collectivité de Corse. Aussi, nous rendons des avis sur les rapports présentés par le Conseil exécutif de Corse, nous pouvons également nous autosaisir des sujets majeurs intéressant la société insulaire contemporaine. Notre mission est, entre autres, d'éclairer les élus ; nous sommes en effet les représentants de la société civile organisée, diversifiée et plurielle dans sa composition. Nous faisons remonter à la Collectivité les attentes, les aspirations, les revendications, voire les critiques de ceux que nous représentons, qui ont la connaissance du terrain. Nous faisons en sorte que nos avis et rapports soient en adéquation avec la réalité des besoins de la société civile de Corse.

Une autre de nos actions consiste à mieux faire connaître notre existence et notre travail à l'extérieur. C'est d'ailleurs un des enjeux de ma mandature. Nous allons ainsi organiser plus de conférences et tables rondes auxquelles seront invités tous les citoyens qui souhaitent participer.

En ce qui concerne plus particulièrement mon rôle de présidente, je m'emploie à impulser une dynamique de travail collégial. Je crois beaucoup aux vertus de la collégialité. Siègent au sein du CESEC des personnes qui ne sont pas amenées à se côtoyer habituellement. C'est l'une de nos richesses. Nous délibérons dans le respect de la parole de chacun. C'est un vrai exercice de démocratie, et nous arrivons à trouver un point d'équilibre, toujours dans la perspective d'être un organe de conseils. Lesquels peuvent être critiques, mais toujours constructifs. Parfois, nous ne parvenons pas à trouver un consensus, il peut y avoir des points de vue inconciliables, mais c'est d'une part très rare ; d'autre part, il est possible d'adjoindre en annexe une position minoritaire qui aurait été exprimée, il s'agit précisément d'une explication de vote. L'échange n'est jamais méprisé. Je suis certes l'animatrice, mais aussi et surtout la

garante de la bonne tenue des débats, visant ainsi au respect de l'expression de toutes les positions, de sorte à ce que l'information portée et rapportée soit la plus complète possible.

2°) De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs que sont le CESEC que vous présidez, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù ?

M.-J. N : Le CESEC n'a pas un « réel » pouvoir puisqu'il est un organe consultatif ; cependant, je pense que son rôle n'en n'est pas pour le moins fondamental et qu'il convient de le renforcer. Mieux le faire connaître à court terme me paraît être une première étape. Mieux institutionnaliser aussi les liens entre tous les organes consultatifs, tels que la chambre des territoires, l'*Assemblea di a Ghjuventù* ou bien encore le comité d'évaluation des politiques publiques. Nous sommes obligatoirement saisis par le président du Conseil exécutif sur certaines matières. Cependant, le président a clairement manifesté la volonté de nous consulter sur des sujets plus larges, qui dépassent le domaine de ce qui est obligatoire.

Par ailleurs, nous souhaiterions être informés et avoir une concertation en amont avec les représentants du Conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse ; afin de voir avec eux les sujets sur lesquels ils souhaiteraient obtenir des éclairages préalables émanant de la société civile. Ce serait également une manière d'élargir notre action et ainsi d'accentuer notre rôle de lanceurs d'alerte. Nous pourrions aussi avoir l'opportunité de nous saisir d'un rapport qui ne nous aurait pas été soumis préalablement pour avis et qui correspondrait néanmoins à une préoccupation de la société civile.

3°) Dans ce paysage des instances consultatives, le CESEC a la particularité d'être devoir être saisi obligatoirement dans certains cas par le président du Conseil exécutif. Diriez-vous, quelle que soit la conjoncture politique, que vous agissez tel un « contre-pouvoir » ?

M.-J. N : Ma réponse est clairement négative. Nous ne sommes pas un contre-pouvoir. Notre vocation est d'éclairer le jugement des élus à partir de la réalité du terrain. Nous ne sommes pas dans une logique d'opposition. En revanche, nous sommes aussi, tel que je le précisais, des lanceurs d'alerte sur des sujets que nous estimons être insuffisamment pris en compte par les élus. Sur ce point, bien sûr, afin de mieux être entendus, nous aimerions avoir plus de temps d'échanges avec les membres de l'exécutif et de l'Assemblée de Corse.

Sur la fonction d'équilibrage des institutions, il faut rappeler que nous traversons une période de grande défiance des citoyens à l'égard du pouvoir politique.

Il est vrai que nous pensons en être un peu plus à l'abri en Corse, notamment au vu de notre taux de participation électoral qui est largement supérieur à celui du continent. Mais nous avons aussi une société qui souffre et qui se fracture, comme l'a notamment montré le mouvement des gilets jaunes. Nous pouvons donc en effet être un outil d'équilibrage et il convient de travailler en ce sens.

WM : Pour être « écoutés encore plus » selon vos mots, pensez-vous à une réforme précise ? Comment renforcer cette écoute ?

M.-J. N : Je pense en effet qu'il faut redonner un espace de parole à la société civile. Il faut réduire ce sentiment de défiance. La conférence sociale par exemple, à l'époque de la crise des gilets jaunes, était une bonne chose. Les thèmes abordés étaient la cherté de la vie et le prix du carburant. C'était une bonne initiative, efficace mais qui a souffert d'un déficit de communication. Il convient donc de renforcer la démocratie participative en associant le plus possible les citoyens aux prises de décisions.

4°) Entrons à présent dans le détail du fonctionnement et des compétences du CESEC. Ce dernier comprend trois sections : une section de développement économique et social et de la prospective (29 membres) ; une section de la culture, de la langue corse et de l'éducation (17 membres) ; une section de l'environnement et du cadre de vie (17 membres). Cette ossature vous semble-t-elle toujours pertinente ?

M.-J. N. : Oui. Ce qui remonte souvent, ce sont les problèmes liés à l'établissement des listes. Je vous donne un exemple : durant la crise sanitaire, force est de constater que dans notre instance, aucun représentant du monde de la santé n'y siégeait. Les trois sections sont nécessaires mais il faut veiller à ce qu'elles représentent encore plus fidèlement l'ensemble de la société civile. Nous sommes, selon nos statuts, limités à 63 conseillers ; or c'est un chiffre insuffisant pour qu'il soit parfaitement représentatif. Je pense qu'il faudrait ajouter des membres si cela est possible, et bien évidemment, en aucun cas en supprimer.

5°) Du point de vue de votre mission, le président du Conseil exécutif est dans l'obligation de demander l'avis du CESEC dans certains cas. Tout d'abord, cette demande a-t-elle été systématiquement faite ? Ensuite, dans des délais

« raisonnables », qui vous ont permis de travailler sérieusement ? Enfin, vos avis ont-ils été suivis ?

M.-J. N : La réponse, pour le premier point, est positive. Nous avons été systématiquement saisis quand il le fallait, et nos relations avec le président du Conseil exécutif, son cabinet, et tous les élus sont d'excellente qualité. Les membres du Conseil exécutif viennent au CESEC présenter leurs rapports et les échanges sont toujours fructueux.

Sur le deuxième point que vous évoquez, la réponse est cette fois clairement négative. Les délais ne sont pas raisonnables, comme nous le faisons régulièrement savoir. Les conseillers exécutifs font des efforts mais nous sommes saisis parfois extrêmement tard : nous avons en moyenne trois jours pour étudier des dossiers qui font parfois des centaines de pages, puis pour rédiger nos avis… Nous faisons malgré tout face, car nous avons les moyens humains et les compétences nécessaires, mais sincèrement la qualité serait supérieure si les délais étaient autres.

J'ajoute que les textes nous offrent la possibilité de présenter des avis aux commissions de l'Assemblée. Mais dans les faits, nous n'avons pas le temps. C'est aussi un point à améliorer. Avec plus de temps, nos avis seraient mieux connus, mieux étudiés par les élus. Ces derniers n'en prennent connaissance que la veille des sessions.

Par ailleurs, sur le point relatif au suivi de nos avis, nous avons récemment mis en place avec les services compétents de la Collectivité une procédure idoine. Ce qui permet de vérifier si certaines préconisations que nous avons émises ont pu faire l'objet d'amendements dans les délibérations votées par l'Assemblée de Corse. Ce processus vient à peine d'être initié et nous avons le projet de l'amplifier, de l'améliorer pour vraiment pouvoir évaluer la prise en compte des avis que nous rendons.

6°) Vous émettez des avis mais avez également la possibilité d'élaborer des rapports. Comment concevez-vous l'utilité de ces derniers ?

M.-J. N : Nous jouissons en effet de cette possibilité de nous autosaisir de sujets que nous estimons majeurs, qui préoccupent la société civile insulaire. Aussi, au-delà des avis, très précis et ciblés, demandés par le président du Conseil exécutif, cette compétence d'auto-saisine nous permet-elle d'élaborer des travaux de plus grande ampleur, de faire des préconisations. Nous sommes *de facto* une force de proposition sur des sujets concrets, et c'est une mission que nous ne cessons de développer.

7°) La dernière question, pour le volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition des citoyens ?

M.-J. N : Nous n'avons pas encore débattu de cette question au CESEC mais elle me semble fondamentale. Encore une fois, même si nous avons parfois l'impression en Corse d'en être préservés, la fracture sociale est réelle. Il faut associer les citoyennes et les citoyens à la prise de décision politique. C'est extrêmement important. Je pense que ceci est plus aisé à mettre en pratique au niveau des territoires. Il faut ainsi développer les conseils de citoyens dans les villes ou bien encore des concertations citoyennes sur les projets de territoire, ou toutes autres formes de démocratie participative. Une assemblée citoyenne au niveau de l'ensemble de la Corse devrait, si ce point était porté au l'ordre du jour, tout d'abord apparaître comme légitime, ce qui poserait préalablement la question de la sélection, nombre, répartition, etc.

Ensuite, il conviendrait de veiller à ne pas engendrer de frustrations, comme l'a montré l'expérience de la conférence citoyenne sur le climat mise en place par Emmanuel Macron. Si le pouvoir politique ne prend pas en compte les propositions d'une telle assemblée de citoyen, l'échec va générer d'importantes frustrations et le sentiment de défiance qu'on entendait combattre risque d'être aggravé. Il faut donc trouver la bonne formule, la bonne mesure pour faire participer les citoyens à la vie politique sans affaiblir non plus les pouvoirs de l'Assemblée de Corse et des assemblées consultatives.

Je suis, dans la même logique de démocratie représentative, favorable au droit de pétition. Mais là aussi, il faut prendre garde aux modalités. Combien de signatures ? Sur quels sujets ? Il faut faire attention à bien placer le curseur sinon cela va générer des mécontentements au prétexte de répondre à des revendications. Il faut aussi que les citoyens puissent mesurer les effets de leurs interventions.

8°) Sur la question de l'évolution des institutions, souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

M.-J. N. : Puisque vous m'en donnez l'occasion, nous souhaiterions organiser plus souvent des réunions entre notre bureau et le Conseil exécutif. Pour échanger en amont, débattre sur les sujets qui feront l'objet de rapports. Dans l'optique de mieux préparer le travail, mieux discuter sur la manière dont on doit envisager nos relations. Il faudrait institutionnaliser ces relations et les rendre plus fréquentes.

WM : La refondation de la conférence des présidents permettrait de remplir cette fonction. Elle pourrait être élargie à vous notamment, le CESEC ayant un statut « supérieur » aux autres organes consultatifs car de rang législatif.

M.-J. N : Oui, je trouve que c'est une excellente idée. Cela s'est d'ailleurs produit de manière *ad hoc* pour la gestion de la pandémie. J'ajoute enfin un élément de réforme envisageable à propos de l'évaluation des politiques publiques. Il faudrait que soit opérée une réelle évaluation des politiques publiques, pas seulement ce qui s'apparente à un suivi. Au CESEC, nous avons également une commission d'évaluation des politiques publiques dont nous allons renforcer son opérationnalité.

WM : Votre fonction d'évaluation des politiques publiques ne « s'enchevêtre-t-elle » pas avec celle du comité d'évaluation des politiques publiques ?

M.-J. N : Ce comité est encore jeune et vient de se doter d'un règlement. Nous verrons dans la pratique comment nous articulons nos actions respectives.

Jean-Charles Orsucci

Maire de Bonifacio,
Ancien président du groupe Anda per Dumane à l'Assemblée de Corse
Ancien vice-président de l'Assemblée de Corse

Visioconférence, le 24 septembre à 2021 à 9h30

1°) *Monsieur le maire, j'ai choisi de m'entretenir avec vous pour garantir le pluralisme du panel des personnes interrogées, étant donné qu'il n'y a plus de groupe de « gauche » ou apparenté à l'Assemblée. Je vous interroge donc en votre qualité d'ancien conseiller à l'Assemblée de Corse, dont vous avez été vice-président entre 2010 et 2015, et président du groupe Andà per Dumane (2018-2021). Pour commencer cet entretien, comment définiriez-vous le rôle et la mission d'un groupe au sein d'une assemblée comme celle de Corse en général, et ceux d'un président de groupe en particulier ?*

J.-C. O. : Que ce fut en ma qualité d'élu de la majorité ou de l'opposition, je retiens une grande frustration, qu'ont toujours partagé mes colistiers. La frustration de ne pas se sentir vraiment utiles, que l'on soit dans la majorité ou dans l'opposition. À l'époque de Paul Giacobbi *[note de WM : entre 2010 et 2015]*, j'étais une sorte de porte-parole. Je me sentais obligé d'être le soutien de la majorité. Dans l'opposition *[note de WM : entre 2018 et 2021],* j'étais plus, en tant que président de groupe, un animateur. La fonction des groupes évolue aussi en fonction des personnes. Prenons l'exemple du groupe *Andà per Dumane.* Nous n'étions que six. Les cinq autres avaient une légitimité électorale qui pouvait être supérieure à la mienne : je n'étais que le maire d'une petite ville, Bonifacio, pendant que d'autres étaient par exemple présidents de communautés de communes. Mon poids politique pouvait être relatif. C'est en tout cas ainsi que je le vivais. Quand je prends la parole au conseil municipal de Bonifacio, ma légitimité politique est nettement supérieure à celle que j'avais quand j'étais président de groupe.

Enfant, je rêvais d'être élu à l'Assemblée de Corse, pas d'être maire de Bonifacio. Finalement, c'est la seconde fonction qui me passionne le plus, pas la première… Parce que je m'y sens vraiment utile.

En résumé, quand on est un groupe de la majorité, on valide les choix de l'exécutif. Quand on est dans l'opposition, on n'est pas vraiment entendu. Tout ceci génère de la frustration. Et puis parfois, les choses peuvent mieux se passer lorsqu'on est dans l'opposition que dans la majorité. Je n'ai pas

vraiment assisté à d'importantes dissonances dans la majorité en 2018 ; du moins en façade car l'élection du mois de juin a montré que ces dernières étaient bien présentes et profondes. En revanche, il y en a eu sous la présidence de Paul Giacobbi à travers des votes différents au sein de la majorité.

WM : Pourquoi ? En raison des personnalités des uns et des autres ?

J.-C. O. : Sur les deux dernières mandatures, il y a deux explications. Le fait que nous soyons en majorité absolue ou relative et les rapports humains ou de pouvoir au sein d'une même majorité.

2°) Vous avez siégé à l'Assemblée en tant qu'élu de la majorité, puis de l'opposition. L'ensemble des textes normatifs relatifs au fonctionnement de l'Assemblée et son règlement intérieur consacrent des droits spécifiques pour l'opposition qui pourraient être renforcés. Qu'en pensez-vous ?

J.-C. O. : J'ai en effet vécu les deux expériences, au sein d'une Assemblée présidée par Dominique Bucchini et une autre par Jean-Guy Talamoni. Même si j'ai été très fier et satisfait de l'action du premier, le second a clairement amélioré le fonctionnement de l'Assemblée. Il a notamment mieux encadré le temps de parole.
Mais une chose problématique demeure : la disproportion entre le temps de parole pour la question orale de celui qui la pose et la réponse de l'exécutif. Ces questions orales sont le moment fort d'une session de l'Assemblée car elles sont très médiatisées. La frustration, encore une fois, est énorme : nous ne bénéficions que d'une ou deux minutes pour poser la question, quand l'exécutif a toute latitude pour nous répondre. Surtout, nous ne pouvons pas reprendre la parole pour réagir à la réponse donnée. J'utilisais du coup des stratagèmes : quand je n'étais pas satisfait d'une réponse donnée par l'exécutif, j'attendais le débat sur les rapports de l'Assemblée pour revenir sur le sujet et pouvoir apporter la contradiction. Cette frustration est surtout vraie quand on est dans l'opposition.

Outre l'amélioration de ce temps de parole, il faudrait renforcer la commission de contrôle en confiant sa présidence à l'opposition de façon règlementaire et non pas facultative. Il faudrait aussi augmenter le nombre de collaborateurs : quand on est que six membres dans un groupe, on ne peut pas siéger dans chaque commission. Il faudrait qu'un groupe puisse avoir des collaborateurs qui siègent dans tous les lieux importants. Le groupe *Andà per Dumane* n'avait qu'un seul collaborateur. Il ne pouvait être compétent sur tous les sujets, aller partout… Le nombre de collaborateurs devrait d'ailleurs être inversement proportionnel à celui des membres d'un groupe. Les collaborateurs répondent

à un besoin : si le groupe a de nombreux membres en proportion ils peuvent être moins nombreux; si le groupe a un effectif réduit, deux ou trois collaborateurs peuvent s'avérer indispensables.

Après, pendant ces huit années passées à l'Assemblée, je n'ai jamais ressenti, de la part de l'exécutif ou de la présidence de l'Assemblée, la volonté de bâillonner l'opposition. En ce moment, la majorité est absolue et certains parlent d'hégémonie et craignent que l'opposition ne puisse se faire entendre. Mais c'est un fait démocratique… Moi-même ne suis plus conseiller à l'Assemblée de Corse parce que les électeurs en ont décidé ainsi. Je respecte leur choix et les conséquences que cela entraîne.

3°) Compte tenu de votre expérience au sein de l'Assemblée, diriez-vous que les pouvoirs entre la présidence de l'Assemblée et le Président du Conseil exécutif sont équilibrés ? Au-delà, pensez-vous qu'il existe des « contre-pouvoirs » dans le fonctionnement de la Collectivité ?

J.-C. O. : Je suis défavorable au bicéphalisme et l'ai même dénoncé publiquement. Le contre-pouvoir ne doit pas être le président de l'Assemblée. Rien ne justifie que le président de l'exécutif ne soit pas le président de l'assemblée délibérante surtout quand on sait que ce choix s'est fait pour des contingences qui n'étaient pas institutionnelles à l'époque.

WM : Qui ou quelle instance pourrait alors jouer ce rôle ?

J.-C. O. : Il faut des contre-pouvoirs, c'est vrai. J'ai peut-être commis une erreur en défendant la Collectivité unique. Non dans son principe mais dans son architecture : le président du Conseil exécutif est quelqu'un qui a, entre les mains, une force de frappe inouïe. Quand il termine son mandat et qu'il se représente, il a déjà une puissance incroyable, un potentiel de voix qui le place loin devant les autres. Quand on ajoute à ce fait le charisme d'un candidat comme Gilles Simeoni, il n'y a pas beaucoup de place pour l'alternance.

Deux éléments me paraissent remplir cette fonction de contre-pouvoir : la chambre des territoires d'une part, et le règlement des aides d'autre part *[note de WM : la dotation quinquennale est destinée à financer les opérations d'investissement des communes et des EPCI à fiscalité propre (Communautés de communes et communautés d'agglomération)]*. Ce sont ces règlements qui permettent aux collectivités de rester libres. Quand ils furent créés sous José Rossi, ce fut une révolution. Proposés par le président du Conseil exécutif et votés par l'Assemblée, ils assurent l'indépendance des individus. Le président du Conseil exécutif devrait avoir l'obligation de respecter l'attribution d'une

quinquennale à une collectivité. Ce mécanisme permet de leur assurer liberté et indépendance.

On reparlera tout à l'heure de l'autonomie, mais plus nous serons autonomes et plus nous aurons besoin d'un contrôle de légalité fort et des contre-pouvoirs forts. Je suis Girondin mais pas pour la féodalité, et une autonomie non encadrée risque de nous y conduire.

4°) De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs que sont le CESEC, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù ? Quel est notamment le regard que porte le maire de Bonifacio sur la chambre des territoires ?

J.-C. O. : Je vais, encore une fois, ne pas être politiquement correct. Ce sont, en l'état actuel de leur fonctionnement, des institutions inopérantes. Pour une raison essentielle : le manque de temps. Les avis du CESEC, par exemple, ne sont jamais déterminants parce qu'ils parviennent toujours aux élus bien trop tard (le jour même des sessions). Il faudrait qu'il soit doté de plus de moyens pour être une véritable instance de contrôle. Mais il faut prendre garde de ne pas trop « diluer » cette fonction de contrôle en la confiant à trop d'instances : les commissions de l'Assemblée, le CESEC, le comité d'évaluation des politiques publiques… On a parfois l'impression que plusieurs organismes font la même chose. Il faut clarifier le rôle de chacun.

5°) La dernière question, pour ce premier volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition pour les citoyens ?

J.-C. O. : Encore une fois, je risque de paraître à contre-courant… Je ne suis pas un militant de la démocratie participative. La démocratie semi-directe permet d'instaurer un filtre qui me paraît indispensable. C'est important. Pour aborder certains sujets, il faut une certaine expertise, un certain savoir que tous les citoyens n'ont pas. C'est le principe d'un régime représentatif : le peuple élit ses représentants et leur donne mandat. Un droit de pétition, pourquoi pas ? Je l'ai préconisé pour la question des déchets lors de la dernière élection territoriale. Je vais moi-même organiser à Bonifacio des conférences publiques pour donner la parole aux citoyens mais le pouvoir décisionnel doit appartenir aux seuls élus.

6°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Quelle est votre opinion sur ce point ? Pensez-vous que celle du parti qui vous soutenait lors des dernières élections territoriales, La République en Marche, est susceptible d'évoluer ?

J.-C. O. : Je suis un soutien et resterai un soutien d'Emmanuel Macron. Sur sa politique, je n'émets qu'un bémol : le pacte girondin n'a pas encore suffisamment vu le jour. J'en attends beaucoup plus. Je suis un militant de la décentralisation et non de la déconcentration. Je respecte la mission des préfets mais leur contrôle doit demeurer un contrôle de légalité, pas d'opportunité même si cela ne doit pas être manichéen.

En ce qui concerne plus précisément le statut constitutionnel de la Corse, on ne doit pas se rapprocher de celui de la Polynésie, mais des statuts des départements d'Outre-Mer *[note de WM : la Polynésie française, à l'instar des autres collectivités d'Outre-mer, a des compétences élargies par rapport aux départements d'Outre-mer].* La Corse doit avoir un statut comparable à celui des autres îles de Méditerranée, comme vous l'avez déjà écrit.

Mais je tiens à ajouter une chose importante. Si nous devons devenir autonomes, il faudra faire attention à la dérive mafieuse. Encore une fois, plus notre degré d'autonomie sera élevé, plus nous aurons besoin d'un contrôle de légalité extérieur fort. Et les compétences régaliennes doivent être du ressort du pouvoir central. Aujourd'hui, le fonctionnement des agences et offices a-t-il démontré que les élus locaux sont plus efficaces que l'État ? Non, notamment si on se réfère à la gestion clientéliste de ces derniers. On a tous échoué (élus de droite, de gauche, nationalistes), et n'avons pas progressé sur la lutte contre le clientélisme et la dérive mafieuse. La gestion des déchets en est le symbole. À l'inverse, nous sommes plus efficaces que l'État (dixit un maître d'œuvre, architecte en chef des monuments historiques, qui a travaillé pour la commune de Bonifacio) dans les domaines du patrimoine et de la culture. Dans certains domaines, notre organisation institutionnelle nous permet d'avoir une politique très efficace ; dans d'autres, non. Il faut commencer par tirer le bilan, faire un audit, de ce constat en demi-teinte.

8°) Êtes-vous favorable à la consécration juridique de la notion de « peuple Corse » ?

J.-C. O. : Je suis rocardien, donc ma réponse est positive. Le peuple corse est une réalité historique, culturelle et sociale. Partie intégrante de la nation française fière de ses spécificités. À l'heure de la mondialisation, il est impérieux que puissent survivre les spécificités des peuples et territoires. Quant à la consécration sur le plan juridique, à vous de trouver la voie opportune !

Jean-Jacques Panunzi

Sénateur de la Corse du Sud
Ancien président du Conseil général de la Corse du Sud

Échange écrit

1°) Mes premières questions s'adressent au sénateur de la Corse du sud. Ces deux dernières années ont connu une séquence relative à l'insertion de la Corse dans la Constitution, et à la consécration de son autonomie. Les négociations se sont soldées par un arrêt du processus, le projet de loi constitutionnelle étant au point mort. Traditionnellement, le Sénat est considéré comme plus conservateur et jacobin que l'Assemblée nationale. Pouvez-vous confirmer ou infirmer cette affirmation ?

J.-J. P. : Je ne pense pas forcément qu'il soit plus jacobin. Le Sénat est avant tout l'émanation des territoires constitutifs de notre République, et ses membres ont souvent exercé des responsabilités locales durant de longues années.
Pour ce qui est du conservatisme, je dirais que le Sénat est moins sensible aux impératifs médiatiques et à la propension à légiférer pour régler un problème dans l'immédiateté.
Si la réforme constitutionnelle n'a pu aboutir, ce n'est pas que le fait du Sénat, mais bien d'une actualité politique marquée par plusieurs crises depuis le lancement des discussions en 2018. D'abord les gilets jaunes qui a ramené le débat public à des urgences liées au pouvoir d'achat, au logement, etc… au lieu de concentrer les énergies sur des considérations constitutionnelles parfois philosophiques assez lointaines des préoccupations quotidiennes des français. Et je ne dis pas ça de façon péjorative. Ce que je veux faire comprendre c'est que la population ne comprend pas forcément l'urgence et l'intérêt de disserter sur le positionnement d'un article constitutionnel au 72, au 73 ou au 74. Nous avons été rattrapés par le quotidien. Puis bien sûr est intervenue la crise sanitaire et ses corollaires économiques et sociaux qui auront monopolisé les deux dernières années de la mandature Macron.

2°) Le modèle des îles autonomes, tel que je l'ai proposé dans mes travaux antérieurs (Sicile, Sardaigne, les Baléares, les Canaries, Madère, les Açores notamment) pourrait inspirer le futur statut de la Corse. Quelle est votre opinion sur ce point ?

J.-J. P. : Sur la question du statut de la Corse, sachez que le républicain que je suis n'a pas peur de voir la Collectivité assumer des compétences tant qu'il

s'agit de prérogatives qui d'une part, peuvent être exercées en Corse conformément au principe de subsidiarité, et d'autre part qu'elles ne contreviennent pas à l'architecture d'ensemble c'est-à-dire qu'elle se fait en accord avec les autres échelons (État, Europe, communes et EPCI) sans générer d'enchevêtrement, de doublons ou de concurrences inutiles. Ce qui me gêne, à l'inverse, c'est davantage la posture adoptée par les nationalistes qui ne cessent de vouloir aller plus loin, ce qu'on appelle « l'autonomie » n'étant qu'un prétexte pour vouloir distendre les liens avec la République. Je ne pense pas que la Corse ait d'avenir en dehors du cadre national français. Ce risque pèse sur notre avenir et donc sur nos positionnements.
Si je souscris à l'inscription de la Corse dans la Constitution, ce n'est que par utilité et dans le souci de garantir des spécificités, notamment fiscales, et de rendre opérationnels les pouvoirs d'expérimentation et d'adaptation des normes découlant de la loi du 22 janvier 2002 (article 4422-16 du CGCT). C'est pour ça que j'avais tenu, lors des discussions avec Jacqueline Gourault, à ce que l'inscription intervienne dans l'environnement de l'article 72 lié à l'ensemble métropolitain. Là où Gilles Simeoni et *a fortiori* les indépendantistes voulaient aller plus loin, notamment vers le 74, afin de pouvoir distinguer populations locale et française, en vue d'instaurer un mécanisme de type statut de résident, etc… Sans compter ceux qui voudraient carrément un titre dans une logique semblable à celle de la Nouvelle-Calédonie, ni dedans, ni dehors, mais en prévoyant d'en sortir.
Il faut comprendre que toutes ces velléités inquiètent une partie de la Corse et de ses élus, dont je fais partie, et que les discussions sur l'évolution statutaire s'en trouvent impactées.
Je n'ai jamais manqué d'ambition lorsque je présidais le Conseil Général de Corse du sud, et je n'ai jamais rien cédé face à l'État tout en ayant entretenu un partenariat fécond en termes de financements et d'ingénierie. Le bras de fer et la politique de victimisation orchestrée par l'actuelle majorité sont stériles et surtout dangereux tant ils ensemencent dans les esprits, notamment des jeunes corses, que les rapports État/Collectivité de Corse doivent nécessairement être conflictuels.
Après avoir fustigé droite et gauche, les nationalistes sont en responsabilité depuis bientôt six ans, et tout en demandant toujours plus de compétences, la région ne parvient pas à assumer ce qui lui incombe comme la gestion des déchets ou la question maritime !
Après, pour ce qui est des exemples européens que vous citez, sans tous les connaître, il faut savoir que la France n'a pas la même tradition juridique qu'en Espagne ou en Italie, où le fédéralisme asymétrique, c'est-à-dire la possibilité d'avoir des degrés d'autonomie très différents d'une région à l'autre, est la règle. Et puis il n'y a pas eu de suppression d'échelon. Les provinces existent toujours en Sardaigne par exemple.

J'avais fait une proposition dans le cadre de la loi 3DS lors de son passage au Sénat, c'est que la Collectivité de Corse subdélègue aux EPCI des compétences de proximité, anciennement exercées par les conseils généraux. L'action régionale est trop lointaine, et trop sclérosée, lorsque les intercommunalités peuvent maintenir ce lien exercé auparavant par les cantons et les départements. N'oublions pas que le refus référendaire de 2003 était lié à ce besoin de proximité incarné par le conseiller général. Mon amendement a hélas été jugé irrecevable et n'a pu être défendu en séance.

3°) Je m'adresse à présent à l'ancien président du Conseil général de la Corse du Sud. Pour commencer, comment définiriez-vous l'équilibre entre les organes exécutif et délibérant ? Quel regard portez-vous sur son évolution, notamment depuis la fusion ?

J.-J. P. : Je pense qu'on peut clairement parler de déséquilibre. L'exécutif est à la tête de l'administration et ne doit affronter l'adversité de l'Assemblée qu'à la session de fin de mois. Il statue seul en Conseil exécutif, donc en son sein, tous les mardis sur la plupart des sujets les plus concrets, notamment les individualisations, aides aux communes, etc… Et se perd en débats et discussions interminables lors des sessions dont il sait donner le « la » de par des interventions très politiques en début de séance le jeudi de chaque fin de mois, revenant inlassablement sur les thèmes chers à la majorité, noyant par anticipation le débat sur les rapports inscrits à l'ordre du jour la plupart du temps. L'opposition n'a pas le droit de répondre, tout comme elle ne peut pas reprendre la parole derrière l'exécutif lors des questions orales ou sur les rapports. L'exécutif a toujours le dernier mot. Depuis la fusion, le président de la Collectivité de Corse concentre tous les pouvoirs sans exception, délègue bien peu, et dispose surtout de la majorité absolue, un luxe que ses prédécesseurs n'avaient pas et qui leur avait manqué sur bien des sujets. Maintenant que l'actuel président en dispose, qu'en fait-il au service de la Corse ?
Nous faisons des rapports et des débats sur à peu près tout… sauf sur nos compétences.
Par ricochet, la majorité tient les présidences de pléthore d'organismes extérieurs, parfois concurrents, et surtout préside les huit agences et offices détenus par des Conseillers exécutifs. Un point important dans une organisation qui est censée être une maison de cristal et qui pourtant pose des questions statutaires et de ressources humaines. D'un point de vue juridique, à l'exception de l'OEHC qui peut prétendre au statut d'EPIC, toutes les autres pourraient s'en tenir au statut d'EPA, sans compter celles qui pourraient constituer des directions de la Collectivité pour éviter les effets d'aubaine en termes de gestion du personnel. En effet, les embauches dans les agences et offices se font selon des contrats de droit privé, sans peu ou pas

de contrôle, ni besoin de respecter les règles de la fonction publique, ni les grilles indiciaires… L'opacité est totale, et comme souvent dans ce cas, la dérive manifeste. Un toilettage s'impose.

4°) Concernant ensuite les droits de l'opposition au sein de l'Assemblée de Corse, diriez-vous qu'ils sont suffisants en l'état actuel des choses ou mériteraient-ils d'être renforcés ?

J.-J. P. : Ils doivent être renforcés, en termes de temps de parole ou du moins de droit de réponse. Les moyens des groupes doivent pouvoir être mobilisés pleinement pour permettre la visibilité de l'action de chacun. Le président de l'exécutif a tout loisir de se déplacer et de défendre sa politique dans toute la Corse au gré de réunions ou d'inaugurations, lorsque l'opposition est loin d'avoir les mêmes moyens pour témoigner de son action pourtant quotidienne. Cela fait des années que l'on parle des moyens des groupes, certes fléchés budgétairement, mais non mobilisables dans les faits de par la vision restrictive qu'ont les services de la Collectivité quant aux dépenses éligibles. Alors que dans les conseils régionaux de droit commun, les groupes peuvent engager des dépenses comme (ou presque) pourraient le faire des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale ou au Sénat. D'un point de vue médiatique et en termes de déploiement territorial, la différence est énorme et place l'opposition clairement en retrait par rapport à la majorité. Cette situation est inique et doit évoluer. Il semblerait que les groupes nationalistes partagent ce constat mais que les lourdeurs administratives ne soient plus fortes encore que la volonté d'avancer.

5°) Dans le souci d'un meilleur équilibrage des institutions, le rôle des organes consultatifs, notamment le CESEC et la chambre des territoires, pourrait être renforcé. Qu'en pensez-vous ?

J.-J. P. : Le CESEC est une émanation des forces vives insulaires qui rend quelques avis sur les rapports principaux inscrits à l'ordre du jour de chaque session, mais jamais sur tous. Il n'y a pas d'automaticité et il se peut que les délais de transmission ne le permettent pas. Je ne remets pour autant pas en cause son existence. À l'inverse, la chambre des territoires est une coquille vide. Au mieux une conférence de coordination qui ne tient justement pas compte des équilibres territoriaux. Elle ne dispose pas d'une autonomie propre ni de la personnalité morale. Les 19 EPCI devraient y être représentés. Je plaide pour sa suppression tout en procédant à un aménagement du mode de scrutin dans la répartition des sièges. Vous omettez parmi les organes consultatifs une troisième entité, l'*Assemblea di a Ghjuventù*, censée représenter la jeunesse insulaire. Il se trouve que, de par les modalités de désignation et sa composition, cet organe est une assemblée militante où sur

63 membres, seuls 5 ne sont pas nationalistes, et les jeunes engagés du côté des syndicats étudiants (*Ghjuventu independentista, paolina*, etc…) peuvent faire leurs armes, renforcer artificiellement les idées de la majorité auprès de l'opinion ou de la jeunesse. Un outil de propagande qui, je le répète, n'est pas représentatif de la jeunesse insulaire. *A minima*, il faudrait revoir sa composition et permettre que les équilibres issus des territoriales soient respectés.

9°) Souhaitez-vous ajouter quelque chose sur l'évolution des institutions ?

J.-J. P. : Je voudrais détailler ma proposition de loi visant à territorialiser le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse. Le texte est déposé au Sénat. Il a reçu un avis négatif de la part de l'Assemblée de Corse, la majorité nationaliste s'y étant opposé dans le cadre de la consultation pour avis prévue par l'article 4422-16 du CGCT.
Depuis le 1er janvier 2018, la Corse dispose d'une collectivité dite « unique » en lieu et place de la Collectivité territoriale de Corse et des deux départements de Corse du Sud et de Haute-Corse. Outre les conditions de cette réforme incomplète, actée dans l'urgence par voie d'amendement à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), se pose toujours la question du lien de proximité assumé jusqu'alors par le conseiller départemental.
L'échec du référendum du 6 juillet 2003 sur la collectivité unique est principalement dû à l'attachement des Corses à l'élu de proximité.
C'est bien cet attachement qui a poussé le législateur, sur la proposition de l'Assemblée de Corse, à créer la chambre des territoires au moment même où disparaissaient les élus départementaux.
Or, dans ses compétences comme dans sa composition, il ne s'agit que d'une conférence de coordination avec un nom disproportionné eu égard aux prérogatives réelles qu'elle exerce. D'ailleurs, il a bien été précisé que *« les prérogatives de la chambre des territoires sont celles des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) »*. C'est justement ce que nous contestons, sans compter le caractère opaque et complexe de sa composition et de ses modalités de désignation.

Pour pallier la disparition des conseils départementaux et face au gadget que constitue la chambre des territoires, que ma proposition de loi entend supprimer, il est impératif de parvenir à une identification des territoires en modifiant le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse pour tenir compte des réalités locales, propres à chaque bassin de vie.

L'objet de ma PPL est bien de territorialiser le mode de scrutin actuel, sans modification de la prime majoritaire (11 sièges), de la répartition

proportionnelle à la plus forte moyenne, des seuils de maintien (7%) et de fusion (5%) des listes pour le second tour, etc… Le seul aménagement réside dans le fait que les 63 sièges à pourvoir seraient répartis en 11 sections territoriales correspondant à des territoires identifiés, en tenant compte de l'aspect démographique.
Ainsi, le bulletin de vote comprendrait une liste présentée sous la forme de 11 listes de territoires. La liste remportant la majorité des suffrages au premier tour ou le plus de suffrages au second tour se verrait attribuer la prime de 11 sièges à raison d'un siège par section. Ensuite, la répartition se ferait au prorata des voix obtenues par section territoriale. Ainsi, on parviendrait à une représentation conforme à la volonté des électeurs au niveau infrarégional.
Il ne s'agit ni plus ni moins que d'un régime similaire à celui en vigueur dans les autres régions métropolitaines (articles L. 338 à L. 338-1 du code électoral), à ceci près que ce sont les départements qui y constituent le cadre électoral des élections régionales.
La répartition exacte des sièges serait fixée par décret, en fonction de la population constatée et selon la méthode de répartition proportionnelle à la plus forte moyenne.
Le choix de 11 territoires renvoie à la dizaine d'espaces retenue lors du lancement de la politique de territorialisation de la Collectivité Territoriale de Corse en 2008, mais aussi à la mise en œuvre de la prime majoritaire. Si, pour les régions continentales, la prime est exprimée en pourcentage (25% des sièges), en Corse, c'est un nombre entier de onze sièges (environ 18% des sièges) qui est mentionné par le code électoral.
La constitution de onze sections permet aisément l'attribution d'un siège de prime par section à la liste ayant recueilli le plus de suffrages au niveau régional, le reste des sièges étant réparti conformément aux résultats obtenus par section.
Avec la concrétisation de ce texte, on arriverait à résoudre la question de la proximité et du mode de scrutin que n'avait pas abordé l'article 30 de la loi NOTRe, pour permettre l'ancrage territorial des élus de la Corse.

On se prémunit du risque d'une assemblée hors sol composée d'élus déracinés et déconnectés des territoires, notamment des plus fragiles, ceux ruraux de l'intérieur de l'île. Ce mode de scrutin hybride permettrait à tous les conseillers à l'Assemblée de Corse d'être les élus de la collectivité tout en étant les représentants d'un territoire dont ils se feraient les défenseurs de leurs préoccupations et de leurs difficultés propres. Ces conseillers seraient à la fois élus régionaux et locaux, le juste équilibre en un seul mandat pour exercer au mieux leurs fonctions au service des Corses.

Paul-Toussaint Parigi

Sénateur de la Haute-Corse

Entretien téléphonique le 15 septembre 2021 puis échange par écrit

1°) Mes premières questions s'adressent au sénateur de la Haute-Corse depuis septembre 2020. Ces deux dernières années ont connu une séquence relative à l'insertion de la Corse dans la Constitution, et à la consécration de son autonomie. Les négociations se sont soldées par un arrêt du processus, le projet de loi constitutionnelle étant au point mort. Traditionnellement, le Sénat est considéré comme plus conservateur et jacobin que l'Assemblée nationale. Pouvez-vous confirmer ou infirmer cette affirmation, après cette première année en tant que sénateur ?

P.-T. P. : C'est une affirmation que je tempérerais. Je prends comme exemple ce qu'il s'est passé durant le vote sur la Loi Molac. Nous avons obtenu l'unanimité de l'hémicycle, ce qui ne relève pas, vous en conviendrez, du jacobinisme le plus dogmatique. La Chambre des territoires *[note de WM : au cours de cet entretien, monsieur Parigi qualifie le Sénat de « Chambre des territoires »]* n'est donc pas aussi archaïque que d'aucuns veulent bien laisser croire.

Je remarque simplement que la politique de la majorité sénatoriale consiste à trouver et à entretenir un savant équilibre entre appartenance à l'opposition et compromis avec l'Élysée. Le président Macron n'étant pas disposé à avancer dans le sens de ce que nous préconisons, je n'attends pas du Sénat qu'il porte la grande réforme fédéraliste que nous appelons de nos vœux.

Au-delà de ces considérations conjoncturelles, j'estime qu'il y a avant tout un travail de pédagogie et d'explication à opérer. Je rencontre très peu d'hostilité et énormément de méconnaissance vis-à-vis des revendications de la Corse.

2°) Toujours à propos de cette séquence, comment analyseriez-vous ensuite cet échec (si tant que vous le considériez ainsi) ? Quels sont, selon vous, les obstacles les plus redoutables à la consécration de l'autonomie de la Corse ?

P.-T. P. : C'est un échec, en effet. Le mandat présidentiel s'achève bientôt et aucune avancée notable n'est envisagée ni envisageable eu égard au temps que nécessiterait une éventuelle reprise des discussions et la mise en application des décisions qui en émergeraient. Mais les échecs font partie de la vie politique et concourent toujours à de futures victoires.

Je crois avant tout que la fin des discussions entre la Corse et Paris résultent de la volonté des forces qui nous font face de s'assurer de la durabilité et de

la profondeur du phénomène électoral qui recompose totalement le jeu politique en Corse.

En 2015, c'est l'aboutissement de la contestation nationaliste. En 2017, c'est la reconnaissance des premières années de gestion mais d'aucuns misent alors sur une parenthèse de l'Histoire. En 2021, c'est une véritable installation politique sur le long terme et la volonté clairement exprimée de voir émerger un nationalisme qui ne soit ni de contestation ni de gestion mais de gouvernance. Cet état de fait est indispensable pour nous permettre de secouer les lignes actuelles, il nous donne force, légitimité et crédit auprès de la classe politique française.

Qui plus est, je le répète, et j'aurai à me répéter de nouveau, je constate moins un *a priori* négatif ou une franche hostilité envers la cause de la Corse qu'une profonde et récurrente méconnaissance à la fois de ce que nous sommes mais aussi de ce que nous demandons.

C'est pour moi, la question de la visibilité et de la lisibilité de notre combat auprès de l'opinion et de la classe politique française qui déterminera l'avenir de notre démarche ainsi que notre capacité à trouver des soutiens décisifs, au-delà de l'État profond et de la préfectorale ainsi que des fondements unitaristes et jacobins de la République.

J'ai d'ailleurs déjà évoqué, au sein du mouvement, la pertinence d'une démarche qui consisterait à former et à financer une ambassade itinérante chargée à plein de temps de parcourir les routes de France afin de sensibiliser les secteurs névralgiques et influents du pays à propos du combat pour l'Autonomie de la Corse.

3°) Au cours de cette année, avez-vous senti au Sénat un infléchissement des réticences à propos de l'autonomie de la Corse ? ou au contraire un durcissement ?

P.-T. P. : Durant cette année, je me suis fait fort d'être la voix de la Corse au Sénat à travers plus de soixante-dix interventions, notamment en ce qui concerne l'élargissement des compétences de la Collectivité de Corse, parvenant d'ailleurs, j'en suis convaincu, à démontrer l'utilité voire l'indispensable besoin de disposer d'un élu corse nationaliste à la Chambre des Territoires.

Ce faisant, j'ai constaté ce que j'ai évoqué précédemment. Il n'y a pas d'hostilité dogmatique à l'égard de nos revendications, en dehors de quelques personnalités anecdotiques. La gauche non-communiste nous rejoint sur l'évolution institutionnelle, le centre sur le pragmatisme, une partie de la droite sur le discours identitaire et l'importance des racines.

Plus nous expliquons notre démarche, plus les réticences s'estompent.

4°) Le modèle des îles autonomes, tel que je l'ai proposé dans mes travaux antérieurs (Sicile, Sardaigne, les Baléares, les Canaries, Madère, les Açores notamment) semble faire particulièrement peur aux Jacobins. Lesquels semblent prêts à accepter, a maxima, le modèle de l'Outre-mer, tel que celui de la Polynésie française. Pensez-vous que cette piste puisse être intéressante à explorer ? Ou au contraire, calquer un statut de la Corse sur celui de l'Outre-mer n'est-il pas au contraire un moyen de minimiser les revendications ?

P.-T. P. : Je suis le farouche partisan d'un statut d'Autonomie de gestion, de plein droit et de plein exercice dans le cadre de la République Française. Cette revendication autonomiste n'est pas simplement le fait d'une recherche d'efficience institutionnelle ou d'une aspiration à une France plus décentralisée. Sa motivation est nationaliste, elle est identitaire.

L'Autonomie est la déclinaison politique de la volonté des Corses de faire reconnaître leur existence en tant que peuple et d'édifier une société à la mesure de leurs aspirations profondes en disposant de leur propre outil législatif. En conséquence, je ne considère pas opportun le fait de se rattacher au modèle de telle ou telle région qui n'a ni la même réalité ni la même histoire ni la même lutte ni même la volonté nationalitaire qu'a aujourd'hui la Corse.

L'Outre-Mer et la Polynésie française sont des expériences institutionnelles particulières, qui suivent leurs logiques propres. La Corse n'est pas dans le Pacifique, sa population est européenne et essentiellement d'héritage catholique, son rapport à la colonisation est bien différent de celui de territoires qui ont connu l'esclavage ou l'exploitation des ressources. Il faut à la Corse son propre modèle, sous peine en effet de minimiser, sinon de brader, ses revendications et avec elles un demi-siècle de combat politique.

5°) Toujours en ce qui concerne le volet relatif à l'autonomie, il est une question que la majorité des Corses ne veut plus éluder (au niveau juridique j'entends) : celle du peuple corse. Le Conseil constitutionnel a censuré une loi qui en proposait l'expression en 1991. En tant que sénateur, voyez-vous une manière de sortir de cette impasse constitutionnelle ?

P.-T. P. : Le sens de l'engagement politique ne se résume pas à demander ce que les lois permettent de demander. De nombreux sacrifices consentis et de fermes convictions nous engagent. Le peuple corse existe, c'est une réalité humaine, culturelle et historique dont nous sommes issus. Le faire reconnaître est le sens, le moteur, l'essence de tous nos combats. L'Autonomie n'en est que la déclinaison, le prolongement. Tout ceci n'est absolument pas négociable, du moins pas pour le nationaliste que je suis.

Cela implique une détermination politique, pacifique, démocratique certes, mais nous ne ferons pas l'économie du rapport de force, de la mobilisation et de l'explication permanente. Ceux qui veulent croire le contraire, dans le

meilleur des cas, se bercent d'illusions, dans le pire des cas, préparent l'avènement d'une démarche qui ne serait plus la lutte du peuple corse mais simplement celle de la décentralisation de la France en Corse. Mon combat est clair, je l'ai dit, et je n'en ai pas d'autres. Ce que l'on a coutume d'appeler « impasse » n'est ni plus ni moins, la réalité des rapports de force. Celle-ci nous est de moins en moins défavorable, les verrous idéologiques qui écrasaient la Corse ont cédé, le nationalisme est devenu la norme politique de la vie publique insulaire.

Les prochaines étapes viendront, patiemment, implacablement. L'une d'entre elle, c'est la révision de la Constitution qui doit accepter et reconnaître l'existence du peuple corse au sein de la nation française et de la République. Renoncer à la notion de peuple corse permettrait de sortir de ce rapport de force, en effet. C'est l'avantage de la reddition.

6°) Mes questions sont à présent relatives aux institutions corses et s'adressent à l'ancien membre de l'Assemblée de Corse. Que pensez-vous pour commencer d'un renforcement des droits de l'opposition à l'Assemblée ?

P.-T. P. : J'estime que les droits de l'opposition et la capacité de celle-ci à faire valoir son point de vue sont, en l'état, parfaitement respectés. Je n'ai pas de mesures particulières à proposer à ce sujet, bien que j'admette volontiers le fait que tout système soit évidemment perfectible.

Pour autant, dans une logique de construction nationale et, si j'ose dire, de raffinement parlementaire, je ne vois pas d'un mauvais œil l'élaboration d'un statut plus sophistiqué et protecteur. Si tant est que la volonté effective d'une telle démarche ne soit pas d'entraver l'action de la majorité élue et légitimement décisionnaire mais de miser sur l'efficience de la démocratie et sur l'établissement d'un véritable Parlement local inspiré des organes législatifs qui rythment la vie des grandes démocraties occidentales.

7°) Dans le souci d'un meilleur équilibrage des institutions, le rôle des organes consultatifs (le CESEC, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù) pourrait être renforcé. Pensez-vous que ces instances pourraient jouer le rôle d'un « contre-pouvoir » ?

P.-T. P. : Plus que des contre-pouvoirs, je les considère comme des forces de propositions, des boussoles, des éléments qui enrichissent la démocratie et le débat citoyen. Les instances que vous citez sont essentielles et indispensables à la vie publique, elles posent des débats passionnants, soulèvent des questions indispensables et permettent à la société civile d'exister aux côtés du personnel politique.

8°) Du point de vue à présent de la respiration démocratique « externe » de nos institutions, quel regard portez-vous sur les conférences citoyennes ou le droit de pétition des citoyens ?

P.-T. P. : Le regard d'un démocrate. J'y suis tout à fait favorable et entretiens une opinion bienveillante à leur égard. La démocratie se prolonge en dehors de l'hémicycle. Le débat public, la confrontation des idées, l'organisation des pensées, tout cela participe à la grande aventure démocratique et caractérise, je le crois, l'aventure occidentale depuis l'Agora d'Athènes et le Forum romain. Il faut garantir ces démarches, les promouvoir et, le plus souvent possible, les considérer.

9°) Souhaitez-vous ajouter quelque chose sur l'évolution des institutions ?

P.-T. P. : J'ai déjà pu m'exprimer à ce sujet, je me répète néanmoins. La question institutionnelle en Corse est posée depuis près d'un siècle, bien avant les menées contemporaines des années soixante-dix, par les nationalistes.
Le postulat de départ est simple et évident. Les Corses forment un peuple à part entière. Ils doivent être reconnus pour ce qu'ils sont. Cette reconnaissance, c'est l'Autonomie de gestion, de plein droit et de plein exercice, au sein de la République Française.
C'est le combat dans lequel j'ai inscrit toute mon existence et c'est l'évolution que je souhaite pour les institutions de la Corse, dans la forme et dans l'esprit.

Louis Pozzo di Borgo

Conseiller à l'Assemblée de Corse
Président de la Communauté d'Agglomération de Bastia

Entretien téléphonique, le 4 octobre 2021 à 16h

1°) Monsieur le président, vous êtes élu à l'Assemblée de Corse et être membre du groupe Fà populu inseme. Vous sentez-vous avant tout conseiller à l'Assemblée de Corse ou membre du groupe majoritaire ?

L. P. B. : Très sincèrement, je suis les deux. Je suis membre d'un groupe avec lequel j'ai mené une campagne, porté un projet commun, gagné une élection. À présent que nous sommes aux responsabilités, il faut s'atteler au travail, mettre en œuvre le programme. Et la tâche est difficile car le temps va passer vite.

WM : À rebours de ce qu'on pourrait à première vue penser, votre rôle ne va-t-il pas justement être particulièrement délicat ? Comment s'exprimer en toute liberté avec un tel cadre majoritaire ?

L. P. B. : Cela peut être un piège en effet. C'est à nous, élus de la majorité, de montrer que nous ne sommes pas une chambre d'enregistrement. Nous ne devons pas l'être. La majorité absolue n'est pas quelque chose qui m'agrée, mais je pense que la démocratie peut, et doit, vivre dans l'hémicycle et les différentes instances malgré ce fait… Dans ce cadre majoritaire, nous pourrions avoir tendance à moins travailler. Puisque, quels que soient les débats, nos propositions seront toujours adoptées. Il ne le faut surtout pas, nous devons à nos électeurs qui nous ont offert une telle majorité le maximum. Je pense qu'il faut notamment nous astreindre à travailler nos arguments, les développer, convaincre, même si on sait que les votes nous seront favorables. Ce qui n'est d'ailleurs pas évident pour nous puisque la majorité bénéficie d'un temps de parole moindre (10 minutes) que l'opposition (30 minutes). Il faut que nous soyons des élus, pas des exécutants de l'exécutif. Et surtout, ne nous endormons pas…

3°) L'ensemble des textes normatifs relatifs au fonctionnement de l'Assemblée et son règlement intérieur consacrent des droits spécifiques pour l'opposition qui pourraient être renforcés. Je pense notamment à la présidence d'une commission. À l'Assemblée nationale et dans de nombreux pays étrangers, c'est

la présidence de la commission des finances qui est confiée à l'opposition. Précisément la commission que vous présidez. Qu'en pensez-vous ?

L. P. B. : L'opposition préside déjà la commission de contrôle au sein de l'Assemblée, c'était le cas de Jean-Martin Mondoloni lors de la précédente mandature. La question délicate est effectivement de se demander jusqu'où on doit aller sur la voie des droits de l'opposition, tout en respectant les résultats du suffrage universel. Il est vrai qu'au niveau de l'Assemblée nationale, la commission des finances est présidée par un député de l'opposition. Mais son format est différent de la nôtre. Vous savez, mon rôle se limite pour l'instant à convoquer et présider ces réunions. J'introduis les débats sur les rapports, donne la parole. Même si le rôle d'une commission organique peut aller plus loin, je pense notamment à l'organisation d'auditions d'acteurs du territoire ou la réalisation de « missions parlementaires » sur des dossiers bien précis – ce qui, à mon sens, a plus de sens que la création de commissions *ad hoc*. En revanche, l'une des réformes pertinentes à mener serait d'associer cette commission à l'élaboration des documents budgétaires. Sur ce point fondamental, nous ne sommes pas souvent consultés en tant que présidents ou membre de la commission des finances, et je pense, bien que ce soit un exercice très lourd et très complexe, que cela pourrait créer du liant entre le Conseil exécutif et l'Assemblée. Pour en revenir aux droits de l'opposition, je suis favorable à la pluralité des opinions, à l'ouverture ; il faut donner à l'opposition le moyen d'exercer plus de responsabilités.

4°) Ma prochaine question porte sur les organes consultatifs et s'adresse avant tout au président de la Communauté d'Agglomération de Bastia. De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs, notamment de ceux de la chambre des territoires au sein de laquelle vous siégez ?

L. P. B. : Je siège en effet à la chambre des territoires depuis sa création. C'est un organe qui manque de sens, cela fait consensus, et un rapport visant à améliorer son fonctionnement a d'ailleurs été adopté par l'Assemblée. Par principe, je n'ai jamais manqué une seule de ses sessions. Parfois, nous n'étions que cinq ou six *[note de WM : sur 42 membres en théorie…]* à être face au président et aux membres de l'exécutif qui venaient présenter leurs rapports. Et souvent, pour ceux qui siègent également à l'Assemblée, ce sont des rapports dont nous entendons plusieurs fois la présentation. L'agenda du président du Conseil exécutif est extrêmement contraint, et sa maitrise est un des enjeux pour la réussite de notre projet. Je pense qu'il faut que le temps dont il dispose soit optimisé au maximum, ce qui n'est pas évident. Les séances de la chambre sont assez énergivores, il faut en avoir conscience. Cet organe consultatif est amené à perdurer, puisqu'il a un statut législatif. Il faut

absolument lui donner plus de sens, lui offrir de vraies responsabilités autour d'un socle de compétences bien définies qui concernent directement les communes et EPCI - sur le modèle de la commission permanente délibérante par exemple. Bien que la Collectivité de Corse doive garder la pleine maitrise de ses investissements et de ses choix, il y a des dossiers qui pourraient être confier à la chambre des territoires - ce qui pourrait, par voie de conséquence, alléger la tâche de l'Assemblée et du Conseil exécutif qui est suffisamment lourde, et qui perd parfois de sa substance. Nous manquons cruellement de temps de manière générale. Cette chambre doit être un relais entre les communes et la Collectivité de Corse. Je ne vois pas l'intérêt de la présence des Conseillers à l'Assemblée en son sein. On décuple notre travail et la chambre n'est pas vraiment ce qu'elle devrait être : un relais entre les échelons territoriaux.

WM : Que pensez-vous d'une délégation de présidence ? Cela permettrait d'alléger la tâche du président du Conseil exécutif et de donner un autre « sens » à cette chambre.

L. P. B. : J'y suis complètement favorable. Dès le départ, je me suis interrogé sur l'intérêt de ce choix pour notre institution. Un organe consultatif peut très bien avoir son propre président, comme c'est le cas du CESEC, qui fonctionne plutôt bien. Le président pourrait effectivement déléguer cette présidence. Pourquoi pas d'ailleurs, pour revenir à l'une de vos précédentes questions, à un élu de l'opposition ou à un maire qui ne soit pas élu à l'Assemblée de Corse.

5°) La dernière question, pour le premier volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition pour les citoyens ?

L. P. B. : Je vais vous répondre en toute franchise. À mon sens, en Corse, l'une des principales faiblesses des organisations politiques en général et du mouvement national en particulier est d'être trop être sensible à l'opinion publique, y compris sur des sujets tranchés par les urnes. À un moment, vient nécessairement le temps de la prise de décisions. Il y a, de nos jours, une démultiplication des associations, mouvements, représentants… Je pense qu'actuellement, la démocratie participative atteint parfois ses limites. Oui pour consulter, oui pour échanger et partager les informations… Mais uniquement sur un plan consultatif, pas décisionnel. Une fois élu, il faut assumer ses responsabilités et concrétiser ses engagements. Pourquoi pas recueillir l'avis populaire sur un sujet bien précis… mais pas de manière systématique. Je rappelle également que la première manière pour le citoyen de participer au débat public, d'agir sur la prise de décision est de se rendre

aux urnes, notamment quand il s'agit d'élire les représentants de l'institution garante des intérêts matériels et moraux du peuple corse.

6°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Votre opinion sur ce point est connue, d'où une question ainsi orientée : que répondez-vous aux craintifs de l'indépendance de la Corse, qui serait, selon eux, la suite logique de la consécration de l'autonomie ? Pour le dire autrement, l'autonomie, pour le groupe auquel vous appartenez à l'Assemblée, peut-elle être une fin en soi ?

L. P. B. : Je crois qu'il s'agit avant tout d'une question générationnelle. Aujourd'hui, la majorité des Corses est autonomiste, et y compris ceux qui sont pour d'autres formes d'émancipation reconnaissent la nécessité de mettre en œuvre une autonomie durant ces prochaines années. Mais peut-être que la génération suivante aura d'autres aspirations, notamment celle de l'indépendance. Et peut-être même que ce sera l'ordre naturel des choses. Une chose est certaine : il ne faut rien craindre qui vienne de la volonté du peuple.

Camille de Rocca Serra

Ancien président de l'Assemblée de Corse
Ancien maire
Député honoraire

Toulouse, le 07 octobre 2021

1°) Monsieur le président, nous pourrions commencer cet entretien par la question de l'autonomie. Quel est votre position sur ce point ?

C. R. S. : Dans l'abstrait, je peux même concevoir qu'on puisse être favorable à l'indépendance. Mais la vraie bonne question à se poser est la suivante : l'autonomie, pourquoi faire ? Je suis un pragmatique. Je suis favorable à la décentralisation, c'est d'ailleurs de Gaulle qui l'a initiée, lors de son discours inaugural de la foire internationale de Lyon *[note de WM : discours cité dans le rapport]*. Soit nous supprimons des outils qui ne servent à rien, soit nous en réclamons de nouveaux qui nous permettraient de gouverner plus efficacement. Parfois, l'État ne nous suit pas dans nos revendications, comme ce fut le cas en 2002. Si la Corse est mentionnée dans la Constitution et qu'elle peut obtenir un pouvoir règlementaire plus fort et d'adaptation des lois, pourquoi pas ? Je pense qu'une insertion dans l'article 73 ne se fera pas, tout simplement parce que les ultramarins ne le veulent pas. L'environnement de l'article 74 me gêne, notamment du point de vue du rattachement à l'Europe. La Corse demeure la plus grande île métropolitaine. De toutes façons, c'est la loi organique *[note de WM : qui complèterait l'article relatif à la Corse dans la Constitution]* qui sera primordiale. La constitutionnalisation de la Corse présente l'avantage de mieux fixer nos acquis et d'ouvrir des possibilités de différenciation, si nécessaire. Nous n'avons pas besoin d'un statut provisoire mais qui s'inscrit dans la durée. La Corse a toute sa place dans la République et a toujours besoin de la solidarité nationale.

La chose principale qui nous manquera toujours, ce sont les moyens financiers. À l'image d'un enfant qui réclame d'être plus libre, on ne peut devenir autonomes si, dans un premier temps, nous n'avons pas les moyens financiers de l'être. Et cela nous rendrait d'ailleurs plus responsables.

La responsabilité doit être assumée, tout n'est pas toujours la faute des autres. Edmond Simeoni l'avait dit lui-même de façon magistrale dans un très beau discours, et il avait d'ailleurs été critiqué par certains de son bord pour

cela. Les erreurs se situent aussi dans notre inaction, nos divisions politiques. Tout n'est pas de la faute de l'État.

2°) Puisque vous vous dites pragmatique, une question très concrète : d'aucuns pensent que le système des agences et offices dysfonctionne. Que pensez-vous de l'hypothèse des fusions et/ou suppressions ?

C. R. S. : Il est grand temps qu'elle ait lieu. L'office des transports n'est aujourd'hui qu'une direction. Évidemment qu'il faut fusionner l'OTC, l'ATC et l'ADEC au profit d'un grand outil d'ingénierie économique au service de l'Exécutif et, plus globalement, de l'économie de la Corse. On ne peut pas avoir autant critiqué la logique d'assistanat et d'opacité des anciens départements pour faire la même chose au sein de certains agences et offices… Le rôle de la Collectivité n'est pas de distribuer de l'argent mais de créer et favoriser les conditions du développement. Ses deux piliers doivent être : 1°) La CADEC, en tant que pilier financier extérieur qui pourrait avoir la possibilité de lever de l'épargne ; 2°) une grande agence économique, en recréant pourquoi pas l'ancien comité régional du tourisme maîtrisé par les professionnels du tourisme.

3°) Vous avez présidé l'Assemblée de Corse entre 2004 et 2010. Commençons par évoquer la question du bicéphalisme. Il ressort des entretiens déjà menés que certains y sont favorables, d'autres la repoussent. Et vous ?

C. R. S. : On connaît l'origine de la création du bicéphalisme, peut-être José Rossi vous l'a-t-il racontée… Elle se situe dans l'opposition entre Jean-Paul de Rocca Serra *[note de WM : président de l'Assemblée de Corse entre de 1984 à 1998]* et lui. Au départ, elle n'existait pas. La règle de l'époque était la suivante : si le chef de l'opposition décédait, tout le conseil exécutif devait démissionner. Jean-Paul de Rocca Serra a préféré privilégier la continuité. La logique de l'époque était que la tête de liste qui gagnait les élections devait également être chef de l'exécutif. Voici comment je l'ai vécue à titre personnel : J'ai fait la même erreur que Jean-Paul de Rocca Serra en acceptant de présider l'Assemblée. J'avais gagné l'élection. J'étais maire de Porto-Vecchio, député. Le Gouvernement et moi-même avons privilégié la présidence de l'Assemblée, au sein de laquelle nous avions la plus faible majorité de l'histoire. En quelque sorte, je n'ai pas eu le choix : j'étais le seul élément d'équilibre pour nous assurer que la présidence de l'Assemblée de Corse ne tombe dans les mains des nationalistes et de la Gauche.

Ce bicéphalisme entraîne des tensions entre la présidence de l'Assemblée et celle du conseil exécutif. Je les ai moi-même vécues avec Ange Santini *[note de WM : président du Conseil exécutif entre 2004 et 2010, de la même*

sensibilité politique]. Je me souviens qu'à propos d'un amendement déposé par Nicolas Alfonsi, nous avons eu une opposition frontale pendant une heure… Mon groupe a suivi ma logique et pas celle du président de l'exécutif. L'exécutif n'a une plus forte autorité que lorsqu'il est en même temps le chef de file.

Sous la précédente mandature, Jean-Guy Talamoni a mené le rapport de force à partir d'une phrase : « la France, pays ami ». Il a ainsi, d'emblée, marqué la mandature et créé la distance avec Gilles Simeoni, président du conseil exécutif. Il a aussi systématiquement prononcé un discours en ouverture de chaque session. Je ne le faisais pas pour ma part.

WM : À propos du pouvoir de l'exécutif, quelle lecture avez-vous de son exercice actuel ?

C. R. S. : Je ne m'y reconnais pas. Le pouvoir est devenu un pouvoir absolu. Je ne souhaite pas son échec car ce serait l'échec de la Corse. Mais quand on gagne des élections aussi largement que Gilles Simeoni, il faut prendre le risque de s'ouvrir, et surtout ne pas se refermer. C'est ce qu'il a fait en tout concentrant. Or le président du Conseil exécutif ne peut pas et ne doit pas s'occuper de tout. Pour pouvoir alléger sa tâche, il faut pouvoir compter sur une ingénierie de qualité et responsabiliser davantage l'ensemble de l'exécutif. Les collaborateurs à l'Assemblée nationale sont d'une qualité exceptionnelle. Je ne dis pas que nous n'en avons pas en Corse, mais il faudrait pouvoir s'appuyer bien plus sur un personnel compétent. On ne peut pas demander à un élu d'être compétent dans tous les domaines. C'est impossible. Par exemple, les groupes politiques n'ont qu'un seul collaborateur : c'est très insuffisant. Autre exemple : j'avais demandé à l'Assemblée un service de veille législative. Ce n'est pas aux élus qu'il appartient de se tenir au courant, seuls, de la production législative et règlementaire au quotidien, mais à leurs collaborateurs. Ce renforcement de l'ingénierie vaut encore plus pour les commissions organiques.

4°) J'aimerais à présent que nous évoquions la question des organes consultatifs, et notamment la chambre des territoires. Les personnes interrogées tirent un bilan pour le moins négatif…

C. R. S. : La chambre des territoires ne sert à rien. Elle est une coquille vide. Il faudrait lui donner les compétences techniques, des moyens financiers propres, établir une répartition des compétences lui permettant de satisfaire les territoires. Mieux s'interroger sur les besoins des intercommunalités. Il faut prendre garde à ne pas créer un système de centralisation à l'intérieur de la Corse, à tout mettre sous tutelle… Encore une fois, je suis un pragmatique : quand les choses ne fonctionnent pas, il faut les modifier ou les supprimer.

WM : Quelle serait alors la réforme la plus pertinente ?

C. R. S. : Aller au bout de la réforme reviendrait à faire élire le président du Conseil exécutif au suffrage universel direct. Nous avions eu cette réflexion dans les années 90. Si on ne va pas jusque-là, il faut au moins que le président de l'exécutif puisse choisir ses ministres en-dehors de l'Assemblée. C'était en tout cas une réflexion que nous avions eue. Or tout découle des élections à l'Assemblée. C'est d'ailleurs l'une des contradictions de notre système : tout procède d'elle mais elle a des pouvoirs limités. Je souhaite que notre démocratie soit plus vivante, plus transparente, et, par conséquent, que notre Assemblée ait plus de compétences et donc plus de moyens de fonctionnement.

Cette majorité absolue n'est pas nécessairement une bonne chose. Il va y avoir des blocages. Peut-être que la majorité et les deux groupes d'opposition nationalistes vont-ils néanmoins s'entendre en faisant alliance contre l'Exécutif français. Mais la Corse est toute petite. Donc fragile. Il faut absolument tout mettre en œuvre pour éviter les conflits.

5°) L'opposition souhaiterait que ses droits soient renforcés au sein de l'Assemblée. Quelle est votre opinion sur ce point, compte tenu de votre expérience en son sein ?

C. R. S. : La commission permanente a plus de compétences qu'avant, et c'est une bonne chose. Il faut les accentuer, lui offrir une meilleure représentation de l'opposition. Car les discussions au sein de l'Assemblée peuvent être interminables, y compris sur des sujets mineurs… Paradoxalement, le budget, question fondamentale, peut être évacué en trois heures. À l'époque de Jean-Paul de Rocca Serra, ça pouvait durer plus de 24 heures. Il faut chercher à mieux équilibrer le temps. Ce qui compte encore une fois, c'est d'avoir l'ingénierie nécessaire, des collaborateurs de qualité. Il faut à tout prix chercher à privilégier le vrai débat. Le problème est de savoir où mettre le curseur. J'avais pour ma part, lorsque je présidais l'Assemblée, une majorité très relative. Ce n'était vraiment pas simple.

6°) Comment souhaitez-vous conclure cet entretien ?

C. R. S. : Un mot sur le scrutin des territoriales. Il faudrait davantage le territorialiser. Il faudrait penser à un modèle d'intercommunalités propre à la Corse, en évitant de reconstituer les départements, que certains regrettent.

Le pouvoir politique ne peut pas tout régenter. Tout est phagocyté par le politique en Corse. Je rêve d'une démocratie où l'élu fait de la politique, donne les grandes orientations, facilite et favorise le développement. De manière générale, il faut revoir aussi l'organigramme de la Collectivité. Recruter une direction générale des services de qualité exceptionnelle. C'est à cette seule condition que la Collectivité pourra fonctionner comme elle devrait logiquement le faire : L'exécutif fixe les grandes orientations, l'Assemblée les vote et l'administration les exécute. Le premier devrait plus associer la seconde aux grandes prises de décisions avec plus de transparence. Par exemple, lors des discussions à Bruxelles, le président du Conseil exécutif pourrait être accompagné des représentants de tous les groupes politiques.

José Rossi

Ancien ministre
Ancien député
Ancien maire
Ancien président du conseil général de la Corse-du-Sud
Ancien président de l'Assemblée de Corse

Entretien téléphonique, le 29 septembre 2021 à 12h30

1°) Monsieur le ministre, vous êtes un acteur clef de l'évolution institutionnelle de la Corse. Vous avez notamment été rapporteur à l'Assemblée Nationale du projet de loi relatif au statut de la Corse en 1991, dite Loi Joxe, et étiez en première ligne du « processus de Matignon ». Vous avez présidé le Conseil général de la Corse-du-Sud, puis l'Assemblée de Corse à deux époques très différentes du point de vue institutionnel. Il est difficile de répondre à une question aussi large, mais quel est, selon vous, « l'acte » qui fut le plus déterminant pour l'évolution statutaire de la Corse ?

J. R. : L'accession de François Mitterrand à la présidence de la République avec un choix clairement assumé de décentralisation régionale pour la France entière a permis l'évolution statutaire spécifique de la Corse.
Mais les statuts particuliers de la Corse de 1982, de 1991, puis les accords de Matignon en 2001 ont été incontestablement de la part des gouvernements successifs des concessions faites à la violence politique. L'espoir, c'était le retour à une démocratie apaisée et à une forme de normalisation des rapports entre l'Etat et les dirigeants insulaires.

2°) Ma seconde question s'adresse précisément au député de la 1ère circonscription de la Corse-du-Sud, qui, en 1991, fut l'auteur d'une proposition de loi n°1667 portant statut de la Corse, co-signée dans votre sillage par 44 députés UDF. Que retenez-vous des débats dans l'hémicycle ? Quels étaient, à l'Assemblée Nationale, les arguments les plus souvent opposés à votre proposition, qui a été discutée de manière conjointe avec le projet gouvernemental préparé par Pierre Joxe ?

J. R. : Le texte du gouvernement est apparu en effet comme très proche du résultat de mes propres travaux. Mais deux dispositions nouvelles introduites en dernière minute dans le projet adopté en Conseil des Ministres par le

gouvernement ont mis le feu aux poudres et ont fait perdre une grande partie des soutiens de droite que j'avais mobilisés sur ma proposition de loi et qui étaient prêts à voter positivement, après l'avoir amendé, le texte gouvernemental. Je veux parler de la refonte des listes électorales des seules communes de Corse et de la reconnaissance juridique de la notion de « peuple corse, composante du peuple français » inscrite à l'article 1er du projet de loi. La refonte des listes électorales a été considérée en Corse par beaucoup comme une mesure discriminatoire. Elle a conduit les élus hostiles à l'ensemble de la réforme à renforcer leur opposition.
Quant à la notion de peuple corse, elle a déclenché des polémiques nationales considérables qui ont fini par occulter la qualité de l'audace réformatrice en faveur d'un régime de décentralisation avancé pour la Corse.

L'argument essentiel développé par ceux qui s'opposaient à la réforme a été la déclinaison sous différentes formes du thème de la défense de l'unité de la République face au risque de dérive séparatiste.
Le Conseil Constitutionnel, évidemment saisi par ces opposants, a déclaré l'article 1er contraire à la Constitution, qui « ne connait que le peuple français, sans distinction d'origine, de race ou de religion ». L'« universalité » des citoyens ainsi confirmée par le Conseil Constitutionnel, la loi du 13 mai 1991 portant statut particulier de la Corse a été validée pour l'essentiel. Elle marquera malgré tout une étape importante pour la reconnaissance législative du particularisme insulaire.

Au-delà du renforcement des compétences de la Collectivité corse, c'est une architecture régionale d'avenir qui apparait pour la première fois en France, avec une séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir délibératif, et une recherche encore imparfaite d'un équilibre des pouvoirs.
Dans le même temps, l'objectif était de permettre une large représentation des courants politiques dans leur diversité, et en corollaire, l'émergence de coalitions de gestion.
Était aussi affirmée, de manière nouvelle, la responsabilité du Conseil exécutif et de son président devant l'Assemblée, au moyen d'un système de (modèle allemand) garantissant la stabilité de l'exécutif.
Il est clair que le législateur a voulu donner au Conseil exécutif, « petit gouvernement collégial » une dimension politique directement inspirée des régimes parlementaires.
Cette nouvelle architecture institutionnelle était d'une certaine manière (et cela nous ramène à une question d'actualité) une anticipation d'une évolution potentielle de la Corse vers un statut d'autonomie. Elle fournissait un cadre politique durable à une évolution de ce type.

3°) L'autonomie continue d'être au centre des négociations entre la Collectivité et le pouvoir central. Vous avez prouvé qu'on pouvait être un homme de droite et être favorable à l'autonomie, qui n'est donc pas réservée à la seule rhétorique nationaliste. Quels sont, selon vous, les obstacles les plus redoutables à la consécration de l'autonomie de la Corse ?

J. R. : L'obstacle le plus important est incontestablement l'ignorance de ce qu'est l'autonomie, tant du côté du peuple que de la plupart de ses représentants. On ne peut pas défendre utilement l'autonomie si, avec le concours des parlementaires de la Corse, des élus de la Collectivité de Corse assistés par des experts reconnus, on ne donne pas un contenu concret à un texte, à une proposition de loi d'origine insulaire relative à la Corse. Tout en sachant que le vote d'un vrai statut d'autonomie pour la Corse devra être précédé par une réforme constitutionnelle.
Mais au-delà de la dimension juridique, il faut aussi faire percevoir aux Corses les progrès qui pourraient être réalisés dans le cadre de l'autonomie. À cet égard, la question du financement d'une autonomie est cruciale. Pour la Corse, la seule autonomie fiscale serait à mon sens une source d'appauvrissement collectif. Faible sur le plan démographique, et pauvre si l'on prend en considération les bases imposables (qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises), la Corse a besoin d'une péréquation financière pour améliorer ses ressources propres et financer les équipements collectifs indispensables au bien-être de ses habitants et à son attractivité. Je pense (de manière théorique) au système allemand, où le financement des collectivités locales et des Länder passe par la péréquation. Péréquation verticale entre l'État et les Länder. Péréquation horizontale entre Länder sur la base d'un encadrement législatif national. Les Länder ne tirent pas leur force et leur légitimité de leur autonomie fiscale mais de leur autonomie budgétaire, ce qui n'est pas la même chose. Le système de péréquation à l'allemande est construit sur des bases objectives. Chaque État fédéré (Land) dispose d'une capacité financière équivalant actuellement à 97 % du montant correspondant aux conditions de vie moyennes sur l'ensemble du territoire. Ce dispositif évite une surimposition des habitants des Länder les plus pauvres et évite la chasse permanente aux subventions et aux dotations.

Quelle que soit l'adaptation, pour les besoins d'une autonomie réussie, de ce type d'organisation financière, il est clair que notre île a besoin d'un système de péréquation qui lui permettrait vraiment d'être maitresse de ses choix et de sortir de relations trop souvent conflictuelles avec l'État, liées à la mise en œuvre de plans nationaux successifs élaborés de manière centralisée.

Au niveau de la méthode, pour obtenir des résultats utiles dans la négociation entre la Collectivité de Corse et l'État, il sera d'abord essentiel de dégager une

très large majorité à l'Assemblée de Corse, sur la base des orientations de la proposition de loi que je viens d'évoquer. Dans les mêmes conditions, il conviendra de s'appuyer sur un large accord des insulaires qui devront inévitablement être consultés sur la base d'un référendum local, organisé par la commission permanente de l'Assemblée de Corse. Un vote populaire très largement majoritaire donnera à l'évidence plus de force aux élus insulaires dans leur dialogue avec le gouvernement et sera de nature à convaincre plus facilement les assemblées parlementaires, notamment lorsqu'il s'agira de dégager la majorité qualifiée indispensable en faveur d'une réforme constitutionnelle préalable au vote du statut d'autonomie.

En effet, pas d'autonomie réelle sans réforme de la Constitution, pas de réforme de la Constitution sans un large accord national impliquant un dépassement des clivages politiques qu'il faut d'abord savoir réaliser en Corse.

Ce constat étant fait, il conviendra aussi de lever un obstacle majeur. Pour instituer un statut d'autonomie de la Corse dans des délais convenables (pour être clair au cours du prochain quinquennat), il convient de sortir de l'ambiguïté. Par un approfondissement du dossier de l'autonomie, il faut rassurer tous ceux qui redoutent encore que l'autonomie soit l'antichambre de l'indépendance. C'est cette clarté politique qui permettra de dégager un consensus tant en Corse qu'au plan national pour faire aboutir la réforme.

4°) Le modèle des îles autonomes, tel que je l'ai proposé dans mes travaux antérieurs (Sicile, Sardaigne, les Baléares, les Canaries, Madère, les Açores notamment) semble faire particulièrement peur aux Jacobins. Lesquels semblent prêts à accepter, a maxima, le modèle de l'Outre-mer, tel que celui de la Polynésie française. Pensez-vous que cette piste puisse être intéressante à explorer ? Ou au contraire, calquer un statut de la Corse sur celui de l'Outre-mer n'est-il pas au contraire un moyen de minimiser les revendications ?

J. R. : Je penche, en ce qui me concerne, pour le modèle des îles autonomes. Il ne s'agit plus aujourd'hui de rassurer les jacobins. L'essentiel est d'avoir en Corse, au-delà du camp nationaliste, des positions politiques largement partagées sur la question de l'autonomie.

Le modèle de l'Outre-Mer n'est pas de nature à rassembler en Corse. L'Outre-Mer, c'est la France ultrapériphérique, la Corse, c'est la France métropolitaine… Ne recréons pas le débat perturbateur de la colonisation. Sur un plan plus politique, la Corse ne doit pas être assimilée à l'Outre-Mer. De surcroit, les avantages financiers et fiscaux dont bénéficie l'Outre-Mer sont acceptés par l'Union Européenne dans le cadre de la notion de région

ultrapériphérique (par exemplaire l'octroi de mer). Cela ne peut concerner la Corse.
Identité, insularité, montagne suffisent à fonder un statut d'autonomie spécifique pour la Corse. Mais il ne faut plus se contenter de demi-mesures qui prendraient plusieurs décennies pour aboutir à une autonomie de type insulaire.

5°) Mes questions sont à présent relatives aux institutions corses et s'adressent à l'ancien président général de la Corse-du-Sud et président de l'Assemblée de Corse. Que pensez-vous pour commencer d'un renforcement du statut pour l'opposition à l'Assemblée ? Je pense concrètement à une conférence des présidents ; l'obligation de confier la présidence de certaines commissions thématiques à un membre de l'opposition ; la création d'une niche parlementaire ; la participation obligatoire d'un ou plusieurs membres de l'opposition à la rédaction des rapports présentés par le conseil exécutif, la création d'une questure (la liste n'est pas exhaustive).

J. R. : Sans parler de statut de l'opposition, je dirais plus simplement que tout ce qui peut aller dans le sens d'un renforcement des droits de l'opposition sera bienvenu. Cela relève pour l'essentiel en l'état actuel des choses d'une réforme du règlement de l'Assemblée de Corse. Un toilettage statutaire peut bien sûr être de nature à améliorer les choses. Mais cela créerait une diversion et contribuerait à retarder l'action sur l'essentiel, qui reste le travail sur le dossier de l'autonomie.
Conférence des présidents : il me semble que la commission permanente, présidée par la présidente de l'Assemblée, et désignée à la proportionnelle des groupes, est l'organe le mieux placé pour voir ses compétences élargies. Libre à cette commission d'inviter en tant que de besoin les présidents de commission thématiques à ses travaux.
En ce qui concerne les présidences de commissions, je pense que dans le cadre de la séparation des pouvoirs, elles n'ont pas vocation à se substituer au pouvoir exécutif dans le cadre d'une participation à la préparation des rapports. Par contre, l'attribution de la présidence de la commission des finances à un représentant de l'opposition choisi par elle-même aurait un réel effet en matière de contrôle. C'est d'ailleurs le modèle de l'Assemblée Nationale, au sein de laquelle depuis 2007, le président de la commission des finances est un membre de l'opposition.
Niche parlementaire : pourquoi pas ? Mais de toute façon, avec une majorité absolue au sein de l'Assemblée de Corse, c'est la majorité qui décidera de l'aboutissement ou non du texte de l'opposition. Je pense donc qu'il faut éviter une confusion des responsabilités, rechercher les voies et moyens d'un contrôle renforcé de l'action de l'exécutif, mais laisser l'exécutif assumer pleinement ses responsabilités.

Création d'une questure : je ne pense pas que ce soit utile, ça aboutit en général dans les assemblées parlementaires à une augmentation des dépenses ! La présidence de l'Assemblée, qui représente l'ensemble des conseillers, peut parfaitement assumer cette mission avec le concours éclairé du secrétaire général de l'Assemblée et de la commission permanente.

6°) La répartition des compétences entre la présidence de l'Assemblée et la présidence du Conseil exécutif vous paraît-elle équilibrée ?

J. R. : Dans la loi de 1991, la répartition des compétences s'est faite sur l'hypothèse d'une représentation proportionnelle (toute petite prime majoritaire à la liste arrivée en tête). L'objectif était donc de renforcer les pouvoirs du président de l'exécutif, désigné par une majorité de coalition, et d'assurer la stabilité du président et de son équipe. C'était l'objet même du système de responsabilité de la défiance constructive. La prime ayant été, au fil des textes législatifs successifs, constamment relevée, on peut aboutir désormais, comme c'est le cas en ce moment, à une majorité absolue pour la liste qui gagne les élections. Cela rend le président de l'exécutif d'autant plus omnipotent que les compétences des conseils généraux ont été absorbées par la Collectivité de Corse. Pour autant, il ne faut pas aller chercher à l'Assemblée de Corse, je le répète, une co-production des rapports qui doivent être l'apanage de l'exécutif responsable devant l'Assemblée. Ce qui serait plus opérationnel en matière de contrôle, c'est que les travaux du conseil exécutif auxquels ne participent par définition aucun représentant de l'opposition, soient connus en temps réel par les commissions de l'Assemblée dans un souci de transparence et d'amélioration du contrôle politique. Les individualisations de crédits, qui font toujours l'objet en début de mandature d'une délégation générale accordée au Conseil exécutif, sont tout particulièrement concernées par cette remarque. Il faut impérativement éviter la tentation d'une politique clientéliste tant décriée par le passé.

Dans la première Assemblée de Corse en 1982, sous la présidence de Prosper Alfonsi, j'étais président de la commission des finances alors que j'étais resté dans l'opposition. L'essentiel des individualisations y étaient opérées avec le concours de tous les groupes politiques dans la transparence la plus totale.

7°) Vous avez également été maire. Dans le souci d'un meilleur équilibrage des institutions, le rôle des organes consultatifs pourrait être renforcé. Je pense notamment à la chambre des territoires. Qu'en pensez-vous ? Sur quels points son rôle et son fonctionnement pourraient être améliorés ?

J. R. : La consultation c'est bien, mais l'action c'est mieux. Le conseil économique, social, culturel et environnemental produit déjà beaucoup de rapports, mais ses avis sont loin d'être étudiés avec l'attention qu'il faudrait. Il vaut mieux me semble-t-il approfondir et valoriser le travail de ce conseil plutôt que de multiplier à l'envie les organes de consultation, qui génèrent lourdeur des procédures et effectifs pléthoriques. Je n'étais pas favorable personnellement à la création d'une chambre des territoires, et donc je ne pense pas qu'il soit utile de renforcer ses pouvoirs et ses compétences.

J'estime par contre que dans le cadre d'un statut d'autonomie, une réforme du mode de scrutin permettant d'élire sur une liste régionale des conseillers choisis dans le cadre de circonscriptions territoriales serait la meilleure façon d'amener le concret de la gestion territoriale à l'Assemblée de Corse. Dans l'immédiat, puisque la chambre des territoires existe, et si sa suppression n'est pas à l'ordre du jour, je pense qu'elle pourrait être plus utilement présidée par la présidente de l'Assemblée de Corse au lieu du président de l'exécutif. La liaison avec les travaux de l'assemblée pourrait être ainsi mieux assurée ?

Quant au président de l'exécutif, il dispose en permanence de la possibilité d'être en relation avec tous les territoires de l'île et de dialoguer directement avec eux sans passer par la chambre des territoires. Cette remarque permettrait d'étendre la réflexion au problème plus général de la lourdeur de la machine administrative régionale et de la balkanisation du pouvoir, notamment à travers les multiples agences et offices.

Ange Santini

Maire de Calvi
Ancien président du Conseil exécutif

Entretien téléphonique, le 8 octobre 2021 à 15h

1°) Monsieur le maire, vous avez présidé le Conseil exécutif entre 2004 et 2010. Quel regard portez-vous sur l'équilibre entre la présidence de l'Assemblée de Corse et celle de l'Exécutif ?

A.S : Le système est-il vraiment satisfaisant ? La réponse est négative. Il n'est pas satisfaisant parce qu'il n'est pas abouti. Je plaide pour ma part pour tout autre chose. Le vrai patron de la Collectivité, c'est le président du Conseil exécutif. Il devrait donc être élu au suffrage universel direct. Celui qui remporterait les élections pourrait obtenir une prime de 20 ou 25% aux élections qui suivraient. Le patron de la Collectivité est le président du Conseil exécutif, pas celui ou celle de l'Assemblée. Cette dernière est bien évidemment importante mais doit se limiter à une fonction de vote et de contrôle. Il faut en revanche que le président de l'exécutif délègue un certain nombre de prérogatives à des personnes qu'il choisirait en-dehors de l'Assemblée. Pourquoi se priver de quelqu'un de compétent au profit de la seule logique électorale ? Ce n'est pas dans l'intérêt de la Collectivité.

2°) Quel regard portez-vous sur le renforcement éventuel des droits de l'opposition à l'Assemblée ?

A.S. : C'est toujours pareil vous savez… Quand on est dans la majorité, on trouve qu'elle en a assez, quand on est dans l'opposition, on en réclame de nouveaux… Il faut préserver les droits de l'opposition en ce qui concerne la communication des documents, la fonction de contrôle. Mais quand on est dans l'opposition, on n'est pas non plus dans un système de cogestion. Il faudrait renforcer les moyens plutôt que les droits.

3°) Ma question concerne à présent les organes consultatifs. Êtes-vous favorable à l'accroissement des pouvoirs des organes consultatifs ? Je pense notamment à ceux du CESEC.

A.S. : Le problème n'est pas tant de réformer le CESEC que lui donner les moyens de travailler sereinement et efficacement. Pour ce faire, il faut graver la question des délais dans les textes. Pour que les avis soient circonstanciés, il faut qu'ils soient élaborés et transmis aux élus dans des délais convenables.

Or, en l'état actuel des choses, ce n'est pas absolument pas le cas. Il faut notamment que le CESEC puisse le jouer son rôle de force de proposition. C'est dommage qu'à cause de la question des délais, on se passe de l'expertise d'une telle instance.

WM : Votre regard sur la chambre des territoires est-il aussi positif ?

A.S. : Non, je suis pour sa suppression. Il s'agit d'un hochet qui a été créé pour faire plaisir à certains élus. Même si elle devait être réformée pour mieux fonctionner, elle ferait double-emploi. Peut-être que certaines compétences pourraient être dévolues, avec une enveloppe dédiée, aux intercommunalités. Je vous prends un exemple : par ce système de délégation, l'entretien des routes départementales pourrait être confié aux communautés de communes.

3°) Il ressort des entretiens déjà menés une volonté de mener une réforme d'ampleur en ce qui concerne les agences et offices. Êtes-vous également favorables à la fusion de certains d'entre eux ?

A.S. : Bien sûr. L'office des transports pourrait être une direction de la Collectivité. Il y a autant de pré carrés qu'il n'y a d'agences et offices…

4°) Je me penche également sur la question de la démocratie participative. Êtes-vous favorables à certaines de ses modalités, telles que les conférences citoyennes ?

A.S. : Oui, mais comme pour tout, à condition ne pas en abuser. Une conférence par an de ce type sur un sujet fondamental, pourquoi pas. Il faut prendre garde à ne pas créer un nouveau « comité Théodule » qui nierait au passage le résultat du suffrage universel. On ne peut pas transférer le mandat à des citoyens qui, par ailleurs, ne s'exposent à aucune sanction électorale.

5°) J'aimerais à présent avoir votre avis sur l'autonomie. Il ressort des entretiens menés que la plupart des personnes y sont favorables, mais sans pour autant s'accorder sur la définition à en retenir.

A.S. : Il y a en effet plusieurs degrés d'autonomie. Nous avons déjà une autonomie de gestion, un budget que nous décidons d'affecter comme nous l'entendons. L'autonomie législative serait une étape supplémentaire, mais où placer le curseur ? Je ne suis pas contre la possibilité de légiférer mais faisons attention de ne pas nous prendre pour ce que nous ne sommes pas… Quand je vois que ce n'est pas le président du Conseil exécutif qui décide de la règlementation de vitesse sur les routes mais le préfet, je me dis que l'État décentralise beaucoup officiellement mais sans beaucoup donner

concrètement. L'autonomie, pourquoi pas, mais à condition d'avoir les moyens de l'exercer. Il faudrait commencer par desserrer l'étau en réfléchissant aux domaines dans lesquels nous devrions pouvoir agir au plus près des préoccupations des citoyens.

Pierre Savelli

Maire de Bastia

Échange téléphonique puis échange écrit

1°) Je m'adresse pour commencer à l'élu qui appartient au même mouvement politique que l'actuel président du Conseil exécutif de la Collectivité de Corse, Gilles Simeoni. À rebours de ce qu'on pourrait à première vue penser, la majorité absolue ne risque-t-elle pas d'être parfois complexe à gérer ?

P. S. : La majorité absolue est à la fois une chance et un risque. Une chance politique bien sûr car elle permet de mettre en œuvre un programme sans compromis et un risque bien sûr car plus le pouvoir est partagé, moins la charge est lourde à porter.
Le système démocratique est ainsi fait qu'il permet aux gens que le peuple élit majoritairement de gouverner seuls ; cela semble aujourd'hui étonner beaucoup de partis politiques insulaires.
Concernant Gilles Simeoni, il a fait la démonstration depuis de nombreuses années qu'il était un homme d'ouverture et de consensus. Malgré sa majorité absolue, il s'appuie énormément sur des outils qui ont vocation à apporter si ce n'est un contre-pouvoir, au moins un contre-point : le CESEC, la Chambre des territoires et l'ensemble des Commissions de l'Assemblée.
C'est la complexité des dossiers à traiter (déchets, transports…) et l'obligation de prendre des décisions importantes et difficiles qui va rendre la mandature difficile.

2°) Je m'adresse à présent au maire de Bastia. Comment l'opposition s'exprime-t-elle au sein de votre conseil municipal ? Bénéficie-t-elle de droits spécifiques ?

P. S. : Au sein de la Ville de Bastia, bien sûr les droits de l'opposition sont parfaitement respectés. Ils sont même plus importants que le droit ne le permet sur certains points. À titre d'exemple, notre règlement intérieur est assez souple pour laisser chacun s'exprimer. En séance, je laisse chaque membre de l'opposition s'exprimer sans limitation d'intervention ou de durée de celle-ci. Souvent, les trois ou quatre membres d'un même groupe prennent la parole sur un même rapport.

3°) Ma prochaine question porte sur les organes consultatifs et s'adresse avant tout au maire d'une commune de plus de 10 000 habitants qui, à ce titre, siège au sein de la chambre des territoires. De manière générale, êtes-vous favorable

à une extension des pouvoirs des organes consultatifs ? Que pensez-vous de l'ide selon laquelle la chambre des territoires pourrait jouer le rôle d'un « contre-pouvoir » ?

P. S. : Je suis convaincu que la Chambre des territoires pourrait avoir un vrai rôle à jouer. J'ai été très assidu aux séances de la Chambre et j'ai présidé deux Commissions, et malgré cela j'ai rencontré beaucoup de difficultés.

D'abord, en termes d'organisation, il serait bon de prévoir des réunions fixes (ex. tous les premiers lundis du mois) pour permettre à chaque maire d'être libre pour les sessions. Aussi, la salle devrait être équipée d'une ligne internet de meilleure qualité et d'un système audiovisuel digne de ce nom car les interventions en visioconférences sont nécessaires pour certains maires.
Il y a ensuite un problème d'accompagnement, un manque de formation et d'appui technique car les sujets abordés sont particulièrement complexes (ex. Loi ELAN et PADDUC).
Je pense également que plus de points de discussion devraient émaner des élus des territoires car jusqu'à aujourd'hui l'ordre du jour a plutôt été dicté par les séances de l'Assemble de Corse (avis ou débat sur des rapports à voter).

4°*) La dernière question, pour le premier volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ?*

P. S. : À Bastia, nous avons fait l'expérience de la démocratie participative dès 2014 avec la création d'une délégation propre, d'un service et de huit conseils de quartier. C'est un exercice très difficile car il demande beaucoup de cadrage et de médiation. Nous avons souvent noté un delta entre l'ordre du jour des réunions proposées et les sujets évoqués avec les citoyens. En effet, les habitants ont d'abord besoin, et c'est parfaitement légitime, d'obtenir des réponses sur des sujets du quotidien avant de participer à la construction de politiques publiques ou de projets plus généraux.

J'ai à ce jour une expérience plus heureuse avec le comité citoyen que j'ai créé avec le président de l'exécutif, en tant que présidents de l'Association régionale des missions locales : *Parolla di a ghjuventù*. Nous avons réussi à mettre en place un collectif de jeunes très diversifié et très volontaire pour réfléchir sur des problématiques globales pour la jeunesse. Ce comité fonctionne tellement bien que nous avons acté récemment son autonomisation, il s'autogère désormais.
C'est le cas également du conseil municipal des enfants.
Pour répondre à votre question, l'avis des citoyens est primordial et à ce titre les institutions telles que les Conférences citoyennes peuvent être

intéressantes car malgré la petite société que nous constituons, il existe encore des publics très éloignés des politiques publiques à qui nous devons donner la parole.

5°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Votre opinion sur ce point est connue, d'où une question ainsi orientée : que répondez-vous aux craintifs de l'indépendance de la Corse, qui serait, selon eux, la suite logique de la consécration de l'autonomie ? Pour le dire autrement, l'autonomie peut-elle être une fin en soi ?

P. S. : Ce que l'on souhaite, c'est pouvoir offrir aux Corses les moyens de mettre en œuvre une politique adaptée à leurs besoins : sur des questions fondamentales et historiquement rattachées au mouvement national bien sûr telles que la langue corse, mais également sur des sujets de la vie courante : l'aide sociale, le logement, la distribution d'énergie etc.
C'est à cela que répond le besoin d'autonomie : nous permettre de proposer des solutions adaptées, comme dans la majeure partie des îles ou territoires spécifiques d'Europe.
Si l'autonomie suffit pour y arriver, il n'y aura pas de débat sur l'indépendance. Et sinon, c'est un débat légitime qui pourra être examiné par les citoyens.

Jean-Guy Talamoni

Ancien président de l'Assemblée de Corse

Échange téléphonique, le 22 septembre à 17 h

1°) Vous avez présidé l'Assemblée de Corse à un moment « clef », entre 2015 et 2021. Pour commencer cet entretien, comment définiriez-vous le rôle et la mission d'une telle fonction ?

J.-G. T : Le président de l'Assemblée de Corse est l'animateur des travaux de l'Assemblée, de la conférence des présidents, de la commission permanente et des organes qui y sont attachés. Si la présidence de la commission permanente est plus technique, celle de la conférence des présidents est bien plus politique. Elle n'a pas vocation à délibérer sur les rapports mais est le lieu où se règlent des problèmes d'ordre politique que l'on ne peut pas régler en assemblée plénière.

Le président de l'Assemblée exerce également une fonction de représentation, séparément ou conjointement aux côtés du président du Conseil exécutif. Mes prédécesseurs ont ainsi exercé la fonction de présidence, mais j'y ai ajouté une fonction stratégique et prospective. J'ai également élaboré des rapports, de grands projets économiques, sociaux, culturels, environnementaux… Cet aspect de l'évolution de la fonction sous ma présidence a été contesté au début du mandat ; pourtant, les statuts précisent bien que les deux présidents par exemple peuvent saisir, l'un ou l'autre, le Conseil économique, social environnemental et culturel (CESEC) pour avis sur un projet ayant une dimension économique, sociale ou culturelle. Si le président de l'Assemblée peut effectuer une telle saisine, c'est bien qu'il peut également travailler sur ces thèmes. D'où la création par mes soins des « Conférences permanentes ».

Les rapports que j'ai déposés ont d'ailleurs été adoptés pour la plupart, et parfois à l'unanimité. L'initiative était conforme à nos statuts. J'ai fait plus que mes prédécesseurs, c'est vrai. Mais je l'ai fait dans le cadre de ce que le droit me permettait de faire. Je n'ai fait, finalement, qu'exercer *à plein* mes prérogatives. Il n'y a d'ailleurs pas eu de contestations juridiques, ni par le président du Conseil exécutif ni par le préfet.

J'espère que la fonction de présidence de l'Assemblée ne sera pas dévaluée et que l'actuelle présidente, Marie-Antoinette Maupertuis, la maintiendra à ce

niveau de compétence. Elle en a largement les capacités. C'est une question d'équilibre des institutions. Toutes les sensibilités sont représentées à l'Assemblée, ce qui n'est pas le cas du Conseil exécutif. C'est la présidente de l'Assemblée qui va avoir la charge de faire respecter les droits de l'opposition.

Le bicéphalisme peut être contesté sur le plan théorique, mais correspond à la réalité du statut. C'est un élément d'autant plus positif depuis la fusion des trois collectivités qui existaient jusqu'en 2018, qui donne encore plus de pouvoir au président du Conseil exécutif. Je suis totalement hostile à la concentration du pouvoir et crois énormément aux vertus de la collégialité ; seuls des *Checks et Balances* à l'américaine *[note de WM : un équilibre des pouvoirs avec des freins et contrepoids]* permettent de sauvegarder ces principes. Par exemple, il faut bien comprendre que selon nos statuts, les conseillers exécutifs ne sont pas des collaborateurs mais des ministres de plein exercice.

Encore une fois, j'espère que l'actuelle présidente poursuivra dans cette voie et je l'encourage à préserver ce bicéphalisme. Il est primordial. C'est vrai que Pasquale Paoli n'y était pas favorable. Il était si influencé par Machiavel… Mais la situation était particulière, l'homme était particulier.

2°) Lorsque vous présidiez l'Assemblée, vous aviez été élu sur une liste commune avec le président de l'exécutif, mais vos sensibilités politiques étaient différentes. D'aucuns s'accordent à dire que, malgré quelques blocages politiques inévitables au sein d'une assemblée délibérative, cette « association » fut équilibrée. Que répondez-vous à cette impression ?

J.-G. T. : Les déclarations des présidents de groupe lors de la dernière session de la mandature ont été en effet très positives, et ont validé en quelque sorte la manière dont j'ai exercé ma fonction. Encore une fois, je n'ai pas dépassé le cadre de mes prérogatives, je les ai exercées pleinement. Pour répondre précisément à votre question, j'ai surtout cherché à opérer un équilibre. L'ensemble des élus l'a approuvé, il ne faut pas revenir en arrière, et maintenir la présidence de l'Assemblée à ce niveau d'activité. L'« association » à laquelle vous faites allusion fut une alliance entre les autonomistes et les indépendantistes appréciée par les Corses, qui les ont portés ensemble au pouvoir.
Sur le plan institutionnel, l'équilibre est essentiel. Nous l'avions aussi sur le plan politique. C'est à présent derrière nous.

3°) L'ensemble des textes normatifs actuels relatifs au fonctionnement de l'Assemblée et son règlement intérieur consacrent des droits spécifiques pour

l'opposition qui pourraient être renforcés. Au vu de votre expérience, quelles améliorations pourraient être faites ?

J.-G. T : Ce qu'il faut vraiment éviter, ce sont les monologues d'une heure… Il est très compliqué d'encadrer le temps de parole mais de tels monologues détournent les citoyens du suivi de nos débats, et renforcent du coup l'impression d'entre-soi… C'est grave du point de vue de la démocratie. Il faut donc maintenir l'exigence du temps de parole. Je n'ai jamais interrompu une séance en presque six années. Pas un seul incident n'a pu justifier une interruption de séance. Globalement, les débats se déroulent dans de bonnes conditions. À condition que l'opposition soit respectée. Et oui, il faut renforcer ses droits.

J'ai pour ma part fait trois réformes en ce sens : la création d'une questure *[note de WM : les questeurs exercent des pouvoirs étendus en matière financière, comptable et administrative. Traditionnellement, dans certaines assemblées, une questure est réservée à l'opposition]* ; de la commission de déontologie et du comité d'évaluation des politiques publiques.

La questure comporte deux questeurs pour la majorité, deux questeurs pour l'opposition, en respectant la parité hommes/femmes. Ces questeurs ont un accès direct aux données relatives aux moyens matériels, financiers et humains de l'Assemblée.
La commission de déontologie est une autorité indépendante présidée par un Bâtonnier, en ce moment maître Romani. Je crois qu'il est essentiel de la maintenir.
Quant au comité d'évaluation des politiques publiques, il n'a pas vocation à se substituer au CESEC. Ce dernier permet la participation de la société civile aux débats politiques. Il est vrai qu'il peut aussi, en aval, avoir une fonction de contrôle mais je ne crois pas que cette fonction doive être première. Cette fonction d'évaluation doit appartenir au comité d'évaluation des politiques publiques, qui a été créé spécialement pour exercer cette fonction. C'était mon idée et j'y ai fait entrer de façon massive des personnalités extérieures à la Collectivité. La présidente a été de même élue par des personnalités extérieures.

4°) Ma prochaine question porte justement sur les organes consultatifs. De manière générale, êtes-vous favorable à une extension des pouvoirs des organes consultatifs que sont le CESEC, la chambre des territoires, le comité d'évaluation des politiques publiques et l'Assemblea di a Ghjuventù ? En tant que président de l'Assemblée, comment vous êtes-vous positionné face à ces instances, notamment par rapport au conseil exécutif ?

J.-G. T : Tous les organes que vous citez sont tout à fait essentiels pour mieux préparer le travail de l'organe décisionnel. N'oublions pas que c'est l'assemblée délibérante qui a la compétence de principe, le Conseil exécutif n'ayant qu'une compétence d'attribution. C'est vrai que sur le plan fonctionnel et financier, le pouvoir du président de l'exécutif est considérable mais il ne faut pas oublier que sur le plan politique, c'est l'Assemblée qui jouit de la compétence de principe. Comme son nom l'indique, le Conseil exécutif a l'obligation d'exécuter les délibérations de l'organe délibérant.

Le CESEC permet de mieux préparer les délibérations en amont. Le grand problème est la question des délais, qui n'est pas simple. Il est important d'allonger les délais sur tous les sujets, et surtout les plus importants, pour que les élus aient le temps de lire les avis du CESEC, de s'en imprégner, voire d'être influencés par eux. En ce moment, c'est impossible, les élus découvrant parfois les avis au moment même des délibérations ; c'est-à-dire à un moment où ils se sont déjà positionnés en réunion de groupe sur le sens de leur vote.
Le CESEC peut être saisi par les deux présidents conjointement ou séparément. Il serait souhaitable que se multiplient aussi les autosaisines, toujours dans l'intérêt de mieux préparer, en amont, la prise de décision au cours des sessions. En revanche, je pense que la fonction d'évaluation n'entre pas directement dans ses missions.

La chambre des territoires aurait dû être l'interface entre le niveau de la Collectivité et celui, plus micro, des territoires. Ça n'a pas marché parce que la chambre a été mal composée. Il n'y a, pour commencer, pas de parité entre les hommes et les femmes. Ensuite, sa présidence est exercée par le président du Conseil exécutif. Avec les si lourdes tâches qui sont déjà les siennes… Il n'a honnêtement pas le temps de s'en occuper. Il faut un président différent qui puisse animer les séances et travaux. Le problème est que c'est la loi qui impose une telle présidence mais le président du Conseil exécutif aurait pu déléguer la présidence à une autre personne. Avant même que la loi ne soit éventuellement modifiée, Gilles Simeoni devrait désigner un président délégué pour présider la chambre des territoires. Ce n'est pas un « comité Théodule », il serait important pour opérer notamment des arbitrages budgétaires. L'Assemblée de Corse ne remettrait pas en cause facilement des arbitrages préparés par la chambre des territoires.

WM : Vous pensez qu'elle peut même fonctionner tel un contre-pouvoir ?

J.-G. T : Bien sûr ! Être un organe consultatif ne signifie pas ne pas avoir de pouvoir. Prenez l'exemple de l'*Assemblea di a Ghjuventù*, que vous citez également dans votre question. Quand elle vote à l'unanimité quelque chose,

aucun groupe de l'Assemblée n'ose l'écarter. Politiquement, son poids est important. Un organe consultatif n'est pas privé de poids. Mais pour tous les organes consultatifs, il faut maintenir la publicité des débats, mieux communiquer dans les médias.

Certains estiment que les organes consultatifs sont trop nombreux. Mais une certaine complexité est inhérente à la démocratie. La dictature, c'est évidemment plus simple. Personne n'en veut, je pense. En démocratie, Il faut avoir des comités, des conseils, des pouvoirs, des contre-pouvoirs qui vont agir tels des *Checks and Balances*. Il faut donc renforcer le rôle des organes consultatifs.

5°) La dernière question, pour le premier volet relatif à l'évolution des institutions, concerne la démocratie participative. Quel regard portez-vous sur les institutions tels que les conférences citoyennes ou le droit de pétition pour les citoyens ?

J.-G. T : J'y suis favorable dans le même esprit que dit précédemment : quand certains y voient des « usines à gaz », j'y vois une complexité inhérente à la démocratie. Je suis favorable aux conférences citoyennes et je vous avais d'ailleurs demandé d'intervenir sur ce thème au cours de la journée sur « Le futur de la démocratie ». Mais ce genre de conférences ne fonctionneront que si les choses sont faites de manière précise et indiscutable du point de vue de la légitimité. Encore une fois, complexité n'est pas complication.

6°) J'en viens à la question relative à l'autonomie de la Corse. Dans certains pays, la forme de l'État unitaire et indivisible n'empêche pas ce dernier d'octroyer l'autonomie législative à certaines de ses régions. Par transposition, il serait donc possible d'envisager l'autonomie de la Corse au sein d'une République qui demeurerait indivisible. Votre opinion sur ce point est connue, d'où une question ainsi orientée : Pour certains, l'autonomie est une fin en soi. Pour d'autres, elle est le passage obligé pour l'indépendance. Vous êtes indépendantiste mais, lorsque vous m'aviez sollicitée pour rendre un rapport sur le statut constitutionnel de la Corse en 2018, vous aviez appuyé la proposition autonomiste. Etait-ce par souci de consensus politique ou pensez-vous, plus techniquement, que l'autonomie est une voie obligée pour l'indépendance ?

J.-G. T : L'autonomie a été acceptée par les indépendantistes comme une étape nouvelle à franchir. Mais il faut faire attention à ce que l'on met derrière le mot. Je me souviens que dans les années quatre-vingt, Raymond Barre avait écrit que la Corse bénéficiait d'un statut proche de l'autonomie. Or, si l'autonomie est l'autonomie législative, on en est encore très loin. Du coup, le mot est si dévoyé que je n'aime pas l'employer. Je lui préfère celui de

dévolution. *Corsica Libera* a accepté de défendre celle-ci avec les autonomistes car ce n'était, pour nous, qu'une étape vers l'indépendance. Une fois la dévolution législative obtenue, le débat suivant devra porter sur l'indépendance de la Corse. En Catalogne et en Ecosse, ce débat est arrivé rapidement. Tout a changé en dix ans en Catalogne.

Le piège à éviter, c'est de confondre autonomie et différenciation. Toutes les collectivités territoriales vont obtenir normalement le droit à la différenciation *[note de WM : le projet de loi 3DS qui le prévoit n'est pas encore adopté par le Parlement]*. L'autonomie n'est pas la différenciation. Plutôt que de répéter le mot, examinons son contenu. Aujourd'hui, dans le cadre du droit français, seule la Nouvelle-Calédonie jouit de l'autonomie législative. Le projet d'article qui avait été retenu dans le projet de loi constitutionnelle est très loin de nous l'offrir.

Jean-Jacques Urvoas

Ancien garde des Sceaux
Ancien président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale
Ancien député

Échange écrit

1°) Monsieur le ministre, cher collègue, J'ai tenu à ce que notre entretien figure dans le présent rapport car votre expertise, pour l'évolution institutionnelle de la Corse, est précieuse à plusieurs titres. Pour chaque question, je les rappellerai pour nos lecteurs.

Je commence par m'adresser au fin connaisseur, mais aussi acteur, de l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. En 2013, alors président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, vous avez publié un rapport d'information avec Dominique Bussereau et René Dosière intitulé « Ouvrir un nouveau cycle pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie ». Vous avez également été, en 2015, rapporteur de la Mission d'information permanente sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie présidée par Dominique Bussereau.

Voici ma première question : Quel bilan tirez-vous de ce processus commencé avec les Accords de Nouméa, qui était censé conduire la Nouvelle-Calédonie vers l'indépendance ?

J.-J. U. : Je me permets de reprendre votre formulation. Le processus n'était « censé conduire la Nouvelle-Calédonie vers l'indépendance » que pour un seul des trois signataires : le FLNKS. C'est d'ailleurs ce qui fait l'original et la force que l'Accord de Nouméa : trois partenaires (l'Etat, le FLNKS et le RPCR) s'accordent sur une méthode en divergeant sur sa finalité : l'indépendance pour le FLNKS, le maintien dans la République pour le RPCR et la capacité à se bâtir un « destin commun » pour l'État.
À mes yeux, c'est la formidable leçon des trente dernières années en Nouvelle-Calédonie : parier sur l'intelligence collective n'est jamais risqué. Si le péril et l'exception avaient enfanté les Accords de Matignon-Oudinot en 1988 suivis de l'Accord de Nouméa en 1998, depuis les calédoniens démontrent que la synthèse est toujours préférable à la rupture. Certes, si la Calédonie a profondément changé depuis trente ans, l'essentiel reste pendant. La question de la « pleine souveraineté » se pose pratiquement dans les mêmes termes qu'au moment de la poignée de main entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques

Lafleur sous l'initiative de Michel Rocard en 1988. Le prochain référendum doit y répondre.

Comme juriste, je retiens la précieuse malléabilité de notre droit. Patiemment, il s'est mis au diapason des faits par une lecture assurément constructive de ses ressources. « Je savoure à l'avance la perplexité des professeurs de droit public devant la nouveauté et l'étrangeté de l'objet constitutionnel que vous venez d'inventer… Le concept de droit évolutif en matière de souveraineté est radicalement nouveau » s'amusait par anticipation Michel Rocard au moment de la signature de l'Accord de Nouméa.
Et de fait, pour chaque question, pour tous les sujets, la réponse élaborée fut empirique, à l'abri des grands schémas théoriques préétablis et des constructions idéologiques dominantes. En utilisant le droit dans les capacités d'action qu'il procure, les signataires de l'Accord ont ainsi démontré que les réponses relevaient essentiellement de la dynamique propre à la politique.

2°) En février 2015, vous vous êtes rendu en Polynésie française au nom de la Commission des Lois pour vérifier l'application de la loi organique de 2004 organisant l'autonomie de ce territoire. Pour ma part, je considère qu'un territoire n'est pas autonome tant qu'il ne jouit pas de l'autonomie législative. Or les « lois de pays » de la Polynésie française ne sont pas des actes législatifs mais des actes administratifs.
Selon vous, n'est-ce qu'un détail de nature organique, les compétences dévolues à ce territoire suffisant à le qualifier d'autonome ? Quelles conclusions avez-vous tiré lors de cette visite ? Les compétences sont-elles exercées « à plein » ? Enfin, et surtout, que pensez-vous de l'idée d'aligner le statut de la Corse sur celui de la Polynésie ?

J.-J. U. : À l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie est la collectivité territoriale dotée de la plus grande autonomie à l'égard de l'État. Son statut est d'ailleurs régulièrement amodié de manière consensuelle à l'image des deux lois, organique et ordinaire, du 5 juillet 2019 qui introduisent des avancées en matière foncière ou d'intercommunalités. Elles correspondaient en cela aux observations que j'avais pu faire en 2014 quand la commission des Lois de l'Assemblée avait souhaité dresser un bilan du statut de 2004 et aussi aux jalons posés lors de mon déplacement comme garde des sceaux en mars 2017.
Partant, j'ai relevé que lors des débats au Sénat les sénateurs polynésiens n'avaient pas réclamé, - pas plus d'ailleurs que les élus des institutions polynésiennes - de nouvelles compétences mais uniquement des clarifications, des adaptations à leurs spécificités géographiques et des ajustements dans le partage des compétences entre les collectivités. Il faut donc en conclure que

l'autonomie telle qu'elle est aujourd'hui organisée correspond à leurs attentes. Je ne voudrais donc pas être plus polynésien que les polynésiens.
Concernant votre interrogation d'alignement du statut de la Corse sur celui de la Polynésie, je suis dubitatif. En vérité, autant je suis convaincu qu'il faut toujours s'inspirer de ce qui existe (et surtout si les bénéficiaires marquent leur satisfaction) autant la reproduction me parait avoir souvent un caractère factice.

3°) Je m'adresse à présent au rapporteur des projets de loi pour la transparence de la vie publique suite à l'affaire Cahuzac. Dans mon rapport, je vais me pencher sur la question de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit d'une compétence, qui, en Corse, est un peu partagée entre plusieurs instances : commissions de l'Assemblée, Conseil économique, social, environnemental et culturel, comité d'évaluation des politiques publiques (avec, en son sein, des citoyens tirés au sort). Etes-vous un partisan de ce partage ou plutôt de la centralisation de la mission de contrôle et d'évaluation à une seule instance ? Si oui, des élus doivent-ils y siéger ?

J.-J. U. : Dans ce domaine, je suis tellement convaincu du retard de nos pratiques collectives que plus la compétence sera distribuée en de multiples institutions, plus les progrès pourront être faits. Réserver cette prérogative à une seule structure ne serait pas nécessairement un gage d'efficacité. Il suffit pour s'en convaincre d'observer le bilan plus que modeste de l'Assemblée sous cette législature… Au Sénat, où les commissions permanentes prennent en charge depuis longtemps l'évaluation des lois, les rapports sont autrement plus fournis et bien plus intéressants.
Il se déduit de cette observation mon approbation à la participation des élus aux instances dédiées à l'évaluation. Notamment pour ceux qui siègent dans l'opposition.

4°) En 2014, vous avez été nommé rapporteur sur la réforme du règlement de l'Assemblée nationale. En Corse, les droits de l'opposition pourraient être renforcés par une modification du règlement de l'Assemblée. Quelles sont, selon vous, parmi tous les droits de l'opposition qui existent au niveau national, la ou les réformes qui permettent d'accordent un vrai statut pour l'opposition ?

J.-J. U. : S'il est une permanence historique depuis la Révolution, c'est bien celle de la réticence de toute majorité à reconnaître la minorité comme force instituée. Presque toujours ignorée, à peine consultée par les exécutifs, les oppositions en France ont toujours été vouée à apparaître comme des forces d'imprécation. Ainsi à mes étudiants, je rappelle souvent que le mot de Léo Hamon qui, voulant décrire l'état d'esprit des fondateurs de la Ve République avait parlé « *d'asseoir le droit de la majorité* » …

En conséquence, toutes les voies doivent être explorées autour d'une intention : favoriser le questionnement de l'exécutif par l'opposition : droit d'interpellation de l'Exécutif réservé aux minorités, capacité d'initiation de missions d'alerte (je ne crois pas pertinent d'utiliser des termes comme « *commission d'enquête* » qui sont intrinsèquement liés aux compétences particulières dont le Parlement peut se prévaloir), facilité pour solliciter l'avis de structures telles que le CESEC, faculté d'auditionner les chefs de services… Mais toutes ces potentialités ne seront que théoriques si elles restent textuelles, la vitalité du fonctionnement démocratique dépend moins des textes que des mœurs.

5°) Vous avez été l'auteur et le rapporteur d'une proposition de loi constitutionnelle visant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. J'ai eu la chance de travailler avec vous sur la question des langues régionales. La promotion de la langue corse, notamment par la méthode de l'enseignement immersif, est une question au centre des préoccupations de la majorité, mais aussi de l'opposition en Corse. Comment voyez-vous l'avenir des langues régionales, surtout après la censure de l'immersif par le Conseil constitutionnel en mai 2021 ? Autre question : pensez-vous toujours que la ratification de cette Charte serait une chance pour les langues régionales ?

J.-J. U. : La seule voie sérieuse est évidemment d'engager une révision de la Constitution pour enfin dissiper tous les nuages qui régulièrement s'amoncellent au-dessus des langues régionales. À l'évidence, l'introduction dans la Constitution en 2008 de l'article 75-1 n'a rien changé et ce, en dépit des intentions explicites du constituant et des assurances données par le gouvernement de François Fillon. Il faut donc modifier l'article 2.
La ratification de la charte est une question pendante depuis 1999 ! Cela fait plus de vingt ans. À l'époque, elle représentait une avancée notable et c'est d'ailleurs pour cela que le gouvernement de Lionel Jospin l'avait signé. Mais la censure n°2021-818 du 21 mai 2021 a obéré tous les progrès potentiels que l'on pouvait en attendre. Dans l'ordre des priorités, le chantier constitutionnel est donc premier.

6°) Vous êtes l'auteur d'un ouvrage intitulé « Pour l'Assemblée de Bretagne » dans lequel vous vous dites favorable de la création d'une collectivité unique par la fusion de la région et des départements. La Corse vous a-t-elle servi de modèle de réflexion ? Quel regard portez-vous sur le fonctionnement actuel de la Collectivité de Corse ?

J.-J. U. : L'organisation institutionnelle corse fut une puissante source d'inspiration pour le projet d'Assemblée de Bretagne que j'avais développé en 2014. J'ai partagé le souci de simplification que représentait la collectivité

unique et la méthode pour parvenir à faire inscrire cette innovation dans la loi NOTRe m'est aussi apparue comme habile et surtout efficace.

Hélas, la procédure de fusion d'une région avec les départements qui la composent, fixée par le code général des collectivités territoriales, a été supprimée par la même loi du 16 janvier 2015 qui a modifié la délimitation des régions. Dès lors, la méthode corse n'est nullement reproductible.
Il serait prétentieux d'émettre un avis circonstancié sur le fonctionnement actuel de la Collectivité car je ne suis pas avec suffisamment d'acuité son actualité et puis surtout, le recul n'est pas suffisant. Cependant, vu de Bretagne, j'ai l'impression (mais ce n'est qu'une intuition) que l'articulation entre l'échelon régional et les échelons communaux et intercommunaux est perfectible. De même, il est sans doute un peu trop tôt pour qualifier l'exécutif de « véritable gouvernement régional ». Enfin, l'État doit aussi finir par admettre que la Collectivité n'est pas une collectivité de droit commun, ce qui doit entrainer une compréhension pour aborder les sujets fiscaux par exemple.

Petr'Antò Vesperini

Vice-président de l'Assemblea di a Ghjuventù
Conseiller municipal à la mairie de Purtivechju

Visioconférence, le 29 septembre 2021 à 17 h

1°) Pour commencer cet entretien, comment définiriez-vous le rôle et la mission de l'Assemblea di a Ghjuventù ?

P.-A. V. : Tout d'abord, je tiens à dire combien je crois profondément à toutes les instances qui permettent à la démocratie participative de s'exercer. C'est d'ailleurs la délégation dont je m'occupe à la mairie de Purtivechju. L'idée force est d'attirer les citoyens vers un projet commun. La démocratie participative est l'avenir de la politique en Corse et la jeunesse doit y jouer un rôle. Mais j'y crois surtout à un niveau micro. Peut-être, toujours au niveau de la démocratie participative, aurions-nous dû commencer par les expérimenter au niveau des petites communes avant de monter en puissance à plus grande échelle. A la mairie de Purtivechju, nous avons créé un conseil municipal des jeunes, le *consigliu pè l'avvene*, composé de jeunes âgés entre 14 et 25 ans, de même qu'une *consulta paesana*.

Au départ, le rôle de *l'Assemblea di a Ghjuventù* était de recueillir l'avis de la jeunesse corse, de lui offrir une dimension politique, selon le souhait de son créateur, Jean-Guy Talamoni. Cette assemblée a permis à la jeunesse corse d'avoir un vrai relais au sein de la Collectivité pour porter sa voix.

Nous avons conscience qu'au final, nos avis, nos mentions n'ont pas été utilisés comme nous l'aurions voulu. Ce n'était pas imputable aux personnes ; le président du Conseil exécutif nous a toujours écoutés, et il est soucieux de toujours s'adresser à la jeunesse dans ses discours. Mais c'est une assemblée encore jeune, et la Collectivité est une administration très lourde à gérer. D'où une légère désorganisation au sein de notre instance.

2°) Au-delà de l'expérience personnelle que j'imagine riche, avez-vous l'impression d'apporter concrètement des choses au niveau décisionnel ?

P.-A. V. : Pour commencer, *l'Assemblea di a Ghjuventù* a le grand mérite d'exister. Elle est également respectée : tant Gilles Simeoni que Jean-Guy Talamoni ont toujours pris soin de nous citer, et Lauda Giudicelli fut très

présente *[note de WM : Laura Giudicelli était, et est toujours, conseillère exécutive en charge de la jeunesse, des sports, de l'égalité femmes-hommes, de la vie associative et de l'innovation sociale].* Mais je ne peux pas vous cacher que parfois, nous avions quand même l'impression d'être une « vitrine ».

WM : Dans quel sens ? Diriez-vous que vous avez été « sous-employés » ?

P.-A. V. : Oui et non, c'est un peu compliqué. Nous sommes une institution jeune, composée de jeunes. Il nous encore un peu de temps, et plus de moyens, pour mieux fonctionner.

WM : *J'en viens justement à la question des moyens. Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous vous heurtez, et qui pourraient faire l'objet d'adaptations ?*

P.-A. V. : Qui dit administration dit administrateurs. Nous n'avons pas, concrètement, les moyens de bien fonctionner. Il faut renforcer ces moyens administratifs. Nous avons un référent administratif très efficace, mais il ne peut pas tout faire. Nous n'avons pas de référent politique. Jean-Guy Talamoni était très disponible pour nous mais il avait une vision particulièrement activiste de la présidence ; je ne sais s'il en sera de même avec la nouvelle présidente. Je ne doute pas qu'elle sera à l'écoute, mais quoi qu'il en soit, nous avons besoin d'un référent politique, notamment pour faire le lien avec le Conseil exécutif. Au sein de la mairie de *Purtivechju*, nous avons créé cette fonction de référent auprès du conseil des jeunes, que j'exerce.

4°) La règle selon laquelle votre président est en même temps celui de l'Assemblée (votre présidente, en l'occurrence) est-elle une bonne chose selon vous, ou une entrave à votre liberté ?

P.-A. V. : C'est une bonne chose qu'il faut conserver. Cette présidence donne plus de crédit à notre Assemblée, plus de prestige aussi. Dans les faits, l'ancien président de l'Assemblée de Corse s'appuyait beaucoup sur les vice-présidents.

5°) Que pensez-vous de l'idée de vous convier aux « conférences des présidents » ?

P.-A. V. : Tout dépend du sujet. Dans certaines réunions où il est par exemple question de sujets très politiques et/ou très techniques, notre présence ne serait ni souhaitable ni utile. En revanche, quand les sujets concernent la jeunesse, notre sollicitation et présence paraîtrait tout naturelle.

6°) L'ordre du jour des sessions de l'Assemblée vous est-il communiqué ?

P.-A. V. : La question des délais est problématique. Nous n'avons pas toujours l'ordre du jour des sessions en avance, ni d'ailleurs les rapports du Conseil exécutif. Quand nous étions directement intéressés, parfois, comme ce fut le cas avec le *Pattu pè a Ghjuventù*. Mais ce ne fut pas systématiquement le cas.

7°) On pourrait imaginer que votre avis soit obligatoirement demandé pour les questions relatives à la jeunesse par exemple. Ne craignez-vous pas la « pression » que pourrait entrainer cette nouvelle règle ?

P.-A. V. : Il faut prendre garde au caractère obligatoire des avis. C'est aussi une question de protection de l'administration, de son meilleur fonctionnement. Notre avis doit être demandé, sinon notre existence n'aurait pas de sens, mais il ne doit pas être obligatoire.

8°) Souhaitez-vous ajouter un élément que nous n'aurions pas encore abordé ?

P.-A. V. : Oui, puisque vous m'en donnez l'occasion. L'*Assembla di a Ghjuventù* est bien composée. Il faut conserver le principe des candidatures libres. Cette répartition, candidatures volontaires, intervention de l'université de Corse, des syndicats est équilibrée. On nous a parfois reproché d'être une assemblée trop « nationaliste ». Mais c'était logique et cohérent au vu des résultats des élections territoriales : l'*Assemblea di a Ghjuventù* est le reflet de la tendance politique de la jeunesse du moment. Notre couleur était donc, et va encore être, en cohérence avec le suffrage universel.

Table des matières

Avant-propos : Cadre méthodologique du rapport et des annexes

1°) La légitimité de la commande du rapport
2°) L'objectif poursuivi par le rapport : proposer des améliorations et réformes sans décider à la place des élus
3°) Le public visé par le rapport : l'ensemble de la communauté

Introduction

Cohérence entre la réforme des institutions
et la revendication de l'autonomie

Première partie

L'amélioration de l'existant.
Un renforcement démocratique pour des institutions plus efficaces

Chapitre I : Des institutions équilibrées

- *Un équilibre organe délibérant/organe exécutif spécifique à la Collectivité de Corse*

Section I : Un président et des conseillers exécutifs qui gouvernent

A. Réformer les agences et offices

- *Généralités sur les EPIC pour mieux saisir le particularisme corse*
- *La spécificité des agences et offices de la Collectivité de Corse*
- *Précisions sur le statut juridique des agences et offices : quatre ont un fondement législatif, quatre ont un fondement réglementaire*
- *Le choix de la Collectivité de maintenir les agences et offices*
  - ***Proposition n°1***

B. Harmoniser le pouvoir d'ester en justice, en demande ou en défense, du président du Conseil exécutif

- *L'absence de clarté du Code général des collectivités territoriales*
- *Résoudre la contradiction entre diverses dispositions du Code général des collectivités territoriales*
  - ***Proposition n°2***

Section II : Une Assemblée qui délibère

- *L'évolution du scrutin ayant des incidences sur la représentation*

A. Assurer l'équilibre entre l'Assemblée et l'Exécutif

- *L'inadaptation du terme « bicéphalisme »*
- *Première fonction de l'Assemblée de Corse : faire le droit*
  - ***Proposition n°3***
- *Deuxième fonction de l'Assemblée de Corse : contrôler l'exécutif*

B. Renforcer les droits de l'opposition

- *Rappel de l'évolution des droits de l'opposition au niveau national*
- *Les droits de l'opposition déficitaires dans le règlement de l'Assemblée de Corse*
- *La question du mode d'élection des membres de la commission permanente (représentation proportionnelle à la plus forte moyenne/au plus fort reste)*
  - ***Proposition 4***
- *La présidence obligatoire de l'une des trois commissions organiques par l'opposition*
  - ***Proposition 5***

Section III : Des organes consultatifs qui accompagnent

A. Pour une vision qualitative et non seulement contraignante des avis du CESEC

- *La spécificité du CESEC par rapport aux Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)*
- *Mieux éclairer techniquement la Collectivité pour mieux décider politiquement*
  - ***Proposition 6***
- *Une conférence des présidents élargie à la présidente du CESEC*
  - ***Proposition 7***

B. Une chambre des territoires relais entre les petits territoires et la Collectivité

- *Un organe mal composé et sous-exploité*
- *Revoir la composition de la chambre des territoires pour valoriser sa mission de relais*
  - ***Proposition 8***

C. Une *Assemblea di a Ghjuventù* plus efficace

- *L'insuffisance des moyens*
- *Le besoin d'un relais avec le Conseil exécutif*
  - ***Proposition 9***

Chapitre II : Des institutions exemplaires

Section I : Du contrôle des politiques publiques à la prévention anti-corruption

A. Le problème de la démultiplication de la fonction de contrôle

- *Trois lieux d'exercice du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques*
- *La fragilité normative du comité d'évaluation des politiques publiques*
  - ***Proposition 10***

B. Bâtir un plan anti-corruption

- *Les exigences de la loi Sapin II et les recommandations de l'Agence française anticorruption pour les collectivités territoriales*
- *La création d'un comité de pilotage présidé par un référent déontologique pour bâtir le plan anti-corruption*
  - ***Proposition 11***

Section III : Le lien entre le peuple et les élus

A. Le paradoxe de la démocratie participative
- *Aménager la démocratie*
- *Renouveler la démocratie*

B. Une conférence citoyenne corse (« *Pieve* ») sur le développement durable
- *Les prémisses indispensables : la « sélection » des citoyens*
- *L'expérience du droit comparé*
- *Les conférences citoyennes adaptées à la Corse : les « Pievi »*
  - ***Proposition 12***

Seconde partie

L'évolution souhaitable.
Un peuple Corse dans une île autonome

Prolégomènes

- *Synthèse des entretiens sur la question de l'autonomie : le même mot pour plusieurs réalités*
- *Rappel du statut constitutionnel actuel de la Corse*

Chapitre I : De l'indivisibilité

Section I : L'évolution des discours politiques sur l'indivisibilité de la République

A. La marche de la décentralisation
B. Le « pacte girondin »

Section II : L'évolution du droit aménageant l'indivisibilité

A. En métropole : de l'expérimentation à la différenciation

- *La confusion entre l'unité et l'indivisibilité*
- *L'insuffisante expérimentation*
- *L'illusion du pouvoir règlementaire autonome*
- *L'inconstante différenciation*

B. En Outre-mer : Un exemple pour la Corse ?

- *Rappel des différentes catégories de l'Outre-mer*
- *La spécificité de la Polynésie*
- *Conclusion : la non pertinence de la transposition du modèle ultra-marin à la Corse*

Chapitre II : De l'insularité

- *Îles et droit européen*
- *L'hypothèse de la Corse autonome au sein de l'Union européenne*

Section I : Consacrer juridiquement l'identité corse

A. La reconnaissance constitutionnelle du peuple Corse

- *La censure du Conseil constitutionnel en 1991*
- *Le contournement de la censure du Conseil constitutionnel*
  - ***Proposition 13***

B. La protection constitutionnelle de la langue corse

- *La protection des langues régionales en droit comparé*
- *Le caractère inopérant de la disposition constitutionnelle déclarant que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France »*
- *La censure de l'enseignement immersif par le Conseil constitutionnel*
- *Réviser la Constitution pour sauver l'enseignement immersif de la langue corse*
  - ***Proposition 14***

Section II : La voie des îles autonomes

A. Le fondement : les contraintes insulaires

- *L'insularité mentionnée de manière neutre dans les constitutions*
- *La référence au « fait » insulaire dans les statuts d'autonomie*

B. La conséquence : l'autonomie législative

- *Une autonomie variable en raison de l'insularité*
- *Une autonomie exclusive au profit des îles : l'exemple pertinent des « immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires » (statut des Açores)*

Conclusion

Le statut constitutionnel de la Corse, île autonome

- *Insister, non sur l'article 74, mais sur son « environnement »*
- *Insister sur l'inefficacité du pouvoir d'adaptation*
  - ***Proposition 15***

Annexes

Annexe N°1 : Tableau synoptique des propositions
Annexe N°2 : Compte-rendu des entretiens menés avec diverses personnalités