

Mission d'information sur l'évolution institutionnelle de la Corse - Audition de M. Gilles Simeoni, président du conseil exécutif de Corse

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. - Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui Gilles Simeoni, président du conseil exécutif de la collectivité de Corse. Je vous informe que cette audition fait l'objet d'une captation et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

Monsieur le président, après plusieurs mois de négociations entre le Gouvernement et les élus corses sur l'évolution du statut de la Corse, et l'adoption d'« écritures constitutionnelles » par l'assemblée de Corse, en mars dernier, la commission des lois a souhaité créer une mission d'information sur l'évolution institutionnelle de l'île.

La mission d'information a débuté ses travaux la semaine dernière, avec l'audition du préfet de Corse, Amaury de Saint-Quentin. Nous poursuivons aujourd'hui ces travaux avec votre audition, avant de nous rendre, dès la semaine prochaine, à Ajaccio, pour échanger avec les représentants de la Collectivité de Corse (CDC), des élus locaux et des acteurs socio-économiques.

Ces échanges nous permettront par la suite de dresser le bilan des demandes d'évolution statutaire pour déterminer les voies et moyens d'une meilleure adaptation du régime institutionnel de la Corse aux particularités de ce territoire.

L'audition de ce jour a pour objet de vous permettre de nous présenter les spécificités du statut actuel de la Corse ; les limites du statut actuel octroyé à la Corse et qui poussent aujourd'hui une grande partie de ses élus à exprimer des souhaits d'évolution pour une plus grande autonomie ; les principales matières pour lesquelles la CDC souhaiterait en particulier voir une plus grande adaptation des normes qui lui sont applicables, le cas échéant en les définissant elle-même ; enfin, d'explicitier les attendus des « écritures constitutionnelles », qui sont l'aboutissement de négociations avec l'État.

Nous sommes intéressés par une exégèse de ce dispositif, pour mesurer clairement ce qui pourrait, par la suite, donner lieu à un projet de loi constitutionnelle. Je tiens à redire que cette mission d'information est transpartisane et que nous aurons un débat clair et transparent, afin que l'état des lieux soit parfaitement connu de tous. Le Sénat, représentant des collectivités territoriales, a le souci de bien comprendre les enjeux et surtout de bien les traiter le moment venu, si le Gouvernement dépose un texte dans les semaines ou les mois qui viennent.

M. Gilles Simeoni, président du conseil exécutif de Corse. - C'est une vraie joie que de pouvoir m'exprimer devant vous pour aborder ce processus tel qu'il s'est construit jusqu'à aujourd'hui, et pour vous faire part de ma vision de la situation se combinant avec celles - parfois différentes, voire antagonistes - d'autres représentants de la diversité insulaire, qu'elle soit politique, syndicale ou associative.

Je suis accompagné de Wanda Mastor, professeure des universités et constitutionnaliste, qui est intervenue en 2021 à la demande du conseil exécutif de la collectivité de Corse pour nous épauler au cours de notre réflexion constitutionnelle autour d'un statut d'autonomie. Lors de

la mandature précédente, sous la présidence de Paul Giacobbi, la commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse, alors présidée par le regretté Pierre Chaubon, avait déjà eu l'occasion de travailler sur les notions de statut de résident et de co-officialité de la langue corse, ainsi que sur une perspective d'évolution institutionnelle.

Wanda Mastor était alors intervenue aux côtés de Julie Benetti, ensuite devenue rectrice de l'académie de Corse, et du regretté professeur Guy Carcassonne, éminent constitutionnaliste qui avait plaidé en faveur d'une large prise en compte des notions de statut de résident et de co-officialité de la langue corse et d'une série d'évolutions institutionnelles vers un statut d'autonomie.

Avant d'en venir à vos questions portant sur les compétences, les carences du statut et le projet d'« écritures constitutionnelles » validé en son principe et en son contenu par un vote de l'assemblée de Corse à la quasi-unanimité, je souligne que la référence au statut actuel de la Corse nous permet d'inscrire notre réflexion dans une perspective historique et politique. Certes, le débat constitutionnel - avec en arrière-plan la loi organique et ses conséquences - est fondamental, mais j'estime que nous ne pourrions pas prendre la mesure de ce qui se joue dans le processus en cours sans replacer la question constitutionnelle et juridique dans une perspective globale intégrant les dimensions économiques, sociales, culturelles et sociétales.

Si je suis présent ici en ma qualité du président du conseil exécutif de la collectivité de Corse dans la perspective d'une révision constitutionnelle, nous ne pensons pas que l'île est le centre du monde et n'ignorons pas la complexité des problèmes que les parlementaires ont à traiter, qu'il s'agisse de la France, de la situation européenne ou du contexte international. Les problèmes que nous allons évoquer ne se posent donc pas avec la même acuité que l'essentiel des questions qui remplissent l'agenda et le quotidien de la vie parlementaire française.

Même si elle est de proportion modeste, la question corse a structuré depuis plusieurs décennies, y compris de manière conflictuelle, les relations entre l'île et la République. Ne nous privons pas de la possibilité de régler les problèmes par une solution constitutionnelle et politique, perspective dans laquelle je m'inscris résolument, aux côtés de bien d'autres.

La Corse a suivi, dans l'ensemble républicain, une trajectoire singulière. Cette notion de « singularité » me semble essentielle en ce qu'elle est plus complète que le concept, plus fréquemment utilisé, de « spécificités ». Certes, il existe des spécificités liées à l'insularité, mais la dimension historique, politique, culturelle, linguistique et sociale de la Corse permet d'identifier une véritable singularité de l'île, qui appelle à mon sens une réponse innovante et forte, c'est-à-dire un statut d'autonomie.

La Corse a été indépendante au XVIII^e siècle, le rappeler n'est pas faire oeuvre de passéisme : cette petite île de Méditerranée, très pauvre et agropastorale, a su intéresser et parfois séduire les grands philosophes des Lumières, Voltaire, Rousseau et Montesquieu ayant eu des yeux de Chimène pour l'expérience politique et constitutionnelle que la Corse a connue à cette époque. Je rappelle qu'elle s'est alors dotée de la première Constitution écrite, avant la Constitution américaine et la Constitution de 1789.

Cette aventure s'est terminée par une conquête militaire menée par le roi de France et par le rattachement de la Corse par la force, la suite des relations entre l'île et la métropole ayant

été une histoire de conflits, mais aussi une histoire d'amour et d'adhésion. Cette dualité marque la singularité de la relation entre la Corse et la République, l'île ayant fait des apports notables à l'administration et à l'armature institutionnelle françaises par l'intermédiaire de l'un de ses plus illustres représentants, Napoléon.

S'y est ajouté - c'est la vision politique que je porte - un sentiment d'injustice et d'iniquité aux XVIII^e, XIX^e et XX^e siècles, d'où la résurgence, dans les années 1960, d'un mouvement d'abord régionaliste, puis autonomiste et enfin à la fois autonomiste et indépendantiste à partir de 1975-1976. Parallèlement à une contestation politique, une contestation violente a émergé, tantôt dans la rue, tantôt au travers d'une action clandestine qui a conduit à des milliers d'attentats, à des dizaines de morts et à des centaines d'incarcérations. Il s'est bien agi d'un conflit de forte intensité, même s'il n'a pas atteint les mêmes proportions que les conflits basque ou nord-irlandais. Après ces six décennies placées sous le signe du conflit, l'un des enjeux du processus actuel consiste à parvenir à une logique de confiance retrouvée entre les Corses et la République.

J'en viens à votre question relative aux compétences spécifiques de la CDC, qui sont souvent surestimées. Quatre trains législatifs différents ont permis de bâtir le statut actuel de l'île.

Premièrement, la loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse s'est inscrite dans le cadre des grandes lois de décentralisation votées au lendemain de l'élection de François Mitterrand et représente un marqueur politique et juridique important. De manière générale, chaque loi importante répond à une période de crise politique aiguë ; en l'occurrence, la loi de 1982 est intervenue après l'alternance politique en France, à un moment où l'on dénombrait plus de 120 prisonniers dits « politiques ».

Je n'ignore pas que le terme fait débat et qu'il est courant de dire qu'il n'existe pas de prisonniers politiques en France, ce qui peut s'entendre si l'on considère que les prisonniers politiques sont des prisonniers d'opinion. En tout état de cause, plus de 120 Corses étaient emprisonnés en 1981, souvent pour des faits graves ou très graves, pour des raisons liées à la situation politique de l'île. C'est d'ailleurs cette formule qui a été retenue par la loi d'amnistie votée en 1981, aux côtés d'autres mesures telles que la suppression des juridictions spéciales et la réouverture de l'université de Corse, fermée depuis la conquête militaire de l'île : une réelle dynamique de changement a alors été à l'oeuvre.

Deuxièmement, la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse - dit « statut Joxe » - a reconnu, dans son article 1^{er}, « le peuple corse » comme « composante du peuple français », article qui a ensuite été censuré par le Conseil constitutionnel au travers d'une décision qui continue à structurer notre réflexion. En effet, si la loi de l'époque a été censurée, la demande d'une reconnaissance d'un peuple corse continue d'être portée de façon très majoritaire dans l'île et suscite toujours des oppositions, y compris pour des raisons qui dépassent largement la Corse.

L'évolution statutaire intervenue en 1991 a induit des changements organisationnels en différenciant l'assemblée de Corse du conseil exécutif de Corse, ce qui fait la singularité du territoire par rapport à l'organisation administrative de droit commun des régions. Chargé de préparer et d'exécuter les délibérations de l'assemblée de Corse, le conseil exécutif de Corse est responsable devant l'assemblée, qui peut le renverser par une motion de censure, à la condition de proposer un conseil exécutif de substitution.

Troisièmement, la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse est venue sanctionner l'échec du « processus de Matignon » qui devait conduire à conférer à la CDC un pouvoir législatif encadré. Ce processus a entraîné des ruptures politiques importantes, dont la démission du ministre de l'intérieur de l'époque, Jean-Pierre Chevènement, en désaccord avec la politique menée par le Premier ministre Lionel Jospin. Des transferts de compétences d'importance ont alors été décidés en matière de ports, de routes et de forêts domaniales, mais sans être, le plus souvent, accompagnés de transferts de ressources équivalents.

Cette situation a créé des déséquilibres d'ampleur qui renvoient à la discussion budgétaire et fiscale actuelle, qui doit être, selon nous, le corollaire du statut d'autonomie : les compétences qui nous ont été transférées sont souvent des compétences partagées - et rarement des compétences exclusives -, que nous ne sommes pas en mesure d'exercer pleinement, faute de disposer des moyens matériels, humains et surtout financiers qui seraient nécessaires. J'ajoute que cette notion de compétences partagées conduit à un enchevêtrement des responsabilités et à une complexité administrative particulièrement marquée en Corse.

Comme je l'indiquais précédemment, les lois majeures ayant institué le statut de la Corse sont chacune venues répondre à une situation de crise aiguë : s'agissant de la loi de 2002, je ne peux évidemment pas passer sous silence l'acte qui incarne, pour l'ensemble de la représentation politique française comme pour l'opinion publique, l'âpreté et le caractère particulièrement douloureux du conflit, c'est-à-dire l'assassinat du préfet Claude Érignac le 6 février 1998.

Au-delà d'un profond traumatisme politique, cet événement est d'abord un drame humain : pour avoir été l'avocat d'Yvan Colonna, je tiens à avoir une pensée pour le préfet comme pour sa famille, et souligner que la Corse, terre méditerranéenne, est souvent marquée par la tragédie. En effet, l'homme qui a été condamné pour l'assassinat du préfet a lui-même été assassiné dans des conditions épouvantables qui n'ont pas été complètement élucidées à ce jour. Par un clin d'oeil du destin, l'agression dont il a été victime est survenue le 2 mars 2022, au moment où nous étions tous réunis dans les locaux de la première assemblée de Corse pour commémorer dans la joie les quarante ans du statut particulier de l'île.

Au lieu de se nouer en fonction de résultats électoraux, comme cela devrait être le cas en démocratie, le dialogue s'est donc ouvert à la suite de crises, en 1982, en 1991, en 2002 comme en 2022. Pour la période la plus récente, la crise a été déclenchée par l'assassinat d'Yvan Colonna, à un moment où le calme semblait acquis. Pourtant au contact de la réalité quotidienne, les élus corses eux-mêmes n'avaient pas vu venir le déchaînement de violence causé par sa mort, qui a produit un effet cathartique en faisant exploser toutes les rancœurs, les frustrations et les inquiétudes accumulées.

Ces inquiétudes sont liées à l'accès des nationalistes aux responsabilités, d'abord à Bastia en 2014, ville dont je deviens le maire avant de conduire la liste qui remporte les élections territoriales en décembre 2015 avec environ 34 % des suffrages. À la suite de l'entrée en vigueur de la loi de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), une nouvelle élection est organisée en 2017, scrutin que nous remportons avec 52 % des suffrages. En 2021, dans un contexte de division entre les différentes tendances nationalistes, nous gagnons de nouveau, avec une majorité absolue, mais également avec une participation nettement plus forte que la moyenne nationale. Ainsi, 70 % des voix se portent sur les listes autonomistes et nationalistes, cette légitimité renouvelée pour la troisième fois étant à

nouveau corroborée par l'élection de trois députés nationalistes sur les quatre sièges attribués à la Corse et d'un sénateur nationaliste sur les deux sièges que compte l'île.

Cette légitimité démocratique et électorale très forte n'a malheureusement pas été prise en compte par les chefs d'État et par les gouvernements successifs. Entre 2015 et 2022, alors même que nous avons obtenu, grâce à un dialogue interne à la famille nationaliste, un engagement de ceux qui croient en la légitimité de la violence clandestine - je n'en fais pas partie, vous le savez -, un arrêt des violences présenté comme définitif et que tous les feux semblaient être au vert pour engager un véritable dialogue, aucun progrès n'a été accompli pendant cet intervalle.

De fait, les discussions actuelles font bien suite à l'assassinat d'Yvan Colonna, puisque celui-ci a entraîné la venue du ministre Gérald Darmanin sur l'île, sur mandat du Président de la République, afin d'ouvrir un processus susceptible de déboucher sur l'autonomie de l'île. Cet enchaînement des événements a conduit de nombreuses personnes qui étaient dans la rue - notamment des jeunes - à me dire : « Nous avons obtenu davantage en sept jours de violences que tu n'as obtenu en sept ans de démocratie et d'élections. » Le propos n'est évidemment pas totalement fondé, puisque rien ne remplace, en démocratie, la légitimité du suffrage universel, mais force est de constater que les choses se sont passées ainsi, ce qui est dangereux.

Pour en revenir aux compétences de la CDC, celles-ci sont minimales. Si nous disposons bien de certaines compétences partagées en matière de développement économique, de tourisme et d'organisation de notre desserte aérienne ou maritime, le statut particulier de la Corse, dans ses différentes moutures, a été très largement rattrapé par les avancées successives de la décentralisation générale.

La dernière étape, avec la loi NOTRe, a consacré la naissance de la CDC, constituée le 1^{er} janvier 2018 au terme d'un processus de fusion entre les trois collectivités territoriales préexistantes, mais ladite fusion s'est faite à périmètre de compétences identique. En résumé, nos attributions sont limitées dans la mesure où nous ne disposons pas de pouvoirs normatifs particuliers, ni de compétences réelles dans tous les domaines essentiels ; et, lorsque nous avons une compétence particulière par rapport au droit commun, celle-ci est systématiquement partagée avec l'État et souvent difficile à exercer.

J'anticipe une remarque qui m'a déjà été faite par le passé, selon laquelle les élus corses demandent de nouvelles compétences alors qu'ils ne sont pas capables d'exercer pleinement celles que le législateur leur a déjà accordées : je peux d'ores et déjà dire que je ne partage pas ce diagnostic.

J'en viens au deuxième point qui porte sur les carences et les insuffisances du statut actuel. Lorsque vous avez entendu le préfet de Corse, vous lui avez posé une question qui apparaît la plus évidente. Le pouvoir d'adaptation est le plus singulier que la loi reconnaît à la CDC : il permet de demander une évolution législative ou réglementaire. Depuis qu'il a été institué, ce pouvoir d'adaptation a été mis en oeuvre à 46 reprises dans le cadre des mandatures successives de la collectivité de Corse. Sur ces 46 demandes faites au Gouvernement ou au Parlement d'adapter ou de modifier la loi, seules deux ont reçu une réponse : l'une positive sur un point mineur, l'autre négative. Dans tous les autres cas, il n'y a même pas eu de

réponse. Ce pouvoir d'adaptation, qui n'a rien de direct, reste purement putatif. Il n'existe pas, comme les faits le démontrent.

Pour vous donner un exemple, le prix de la vie en Corse est de 10 % à 12 % plus cher que sur le continent, y compris sur les produits de consommation courante. Le prix de l'essence en Corse, malgré une fiscalité préférentielle, est de 10 % à 12 % plus cher à la pompe que sur le continent. Cela a des conséquences d'autant plus graves que la Corse enregistre le taux de pauvreté le plus fort et les revenus les plus faibles sur le territoire métropolitain. Or, lors de l'examen du projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat en 2022, nous avons demandé un renforcement du contrôle des concentrations, notamment dans le secteur de la distribution de l'essence où nous soupçonnions des surprofits à un niveau bien identifié de la chaîne de distribution. Cette demande a été portée à l'unanimité par l'assemblée de Corse, les organisations syndicales et le Conseil économique, social, environnemental et culturel (Cesec). Nous n'avons même pas eu l'once d'une réponse.

De la même manière, sur la question foncière et immobilière, qui est centrale en Corse, nous avons saisi à sept ou huit reprises le Gouvernement pour qu'il aménage la loi en matière de fiscalité, ou bien sur la création de zones d'équilibre territorial en Corse et sur la lutte contre le paracommercialisme. Je rappelle que le tourisme représente 34 % du PIB en Corse et que près de 40 % des nuitées se font dans des conditions illégales. Nous n'avons jamais reçu la moindre réponse. À l'inefficacité du dispositif actuel s'ajoute un mépris institutionnel qui pose un problème politique.

Selon nous, le corollaire de l'autonomie, c'est une éthique de la responsabilité qui consiste à passer de la dépendance à la subvention à une logique de création de richesses, en veillant à leur répartition entre les citoyens et les territoires. Les problèmes que nous avons en Corse se retrouvent ailleurs. Toutefois, ce qui reste atypique, c'est le cumul des contraintes qui est aggravé par l'insularité. La spéculation immobilière est un exemple particulièrement documenté et les chiffres concernant notamment l'explosion des prix du foncier bâti ou non bâti donnent le vertige. Ce phénomène existe ailleurs, par exemple au Pays basque ou en Bretagne. Toutefois, sur le continent, il suffit de faire trente à cinquante kilomètres pour trouver un endroit où la pression diminue. En Corse, nous subissons un phénomène de « closure » de l'insularité. Alors que la spéculation était auparavant concentrée dans des zones hyper-touristiques, elle est désormais généralisée, sur l'ensemble du territoire insulaire.

Ainsi, au cours des dix dernières années, 80 % du volume des transactions immobilières concernaient 34 des 365 communes que compte la Corse. Il y avait donc un phénomène de sur-spéculation dans des communes touristiques souvent situées sur le littoral. La valeur globale des transactions est passée en quelques années de 1,2 milliard d'euros à 1,6 ou 1,7 milliard d'euros. Ce phénomène gagne désormais toutes les régions de Corse.

Il y a cinq ou huit ans, quand on ne pouvait pas louer ou acheter à Ajaccio, on pouvait toujours trouver un logement à la périphérie ou dans un village, et cela que l'on soit né en Corse ou pas. D'ailleurs, le statut de résident, qui apparaît comme la seule réponse forte et adaptée, ne concerne pas uniquement les Corses, mais les personnes qui vivent en Corse ; il ne s'agit pas d'une disposition à dimension ethnique. Désormais, on ne peut plus trouver de logement, même en s'éloignant des grandes villes. Au-delà des problèmes économiques que cela pose objectivement, il faut aussi considérer une réalité de nature plus politique : les Corses en tant que communauté humaine spécifique, ou bien en tant que peuple, si je puis dire, et nous

pourrons en discuter, ont un attachement individuel et collectif à leur terre. C'est là un élément constitutif de leur identité. Par conséquent, les phénomènes de spéculation sont pour eux d'une violence extrême et il faut que ce soit la loi qui apporte une réponse, pas les occupations ni les manifestations et encore moins les bombes.

Dans un discours prononcé alors qu'il venait d'être élu Président de la République, Nicolas Sarkozy disait aux Corses, au sujet de la spéculation immobilière, qui n'avait pas encore atteint les sommets d'aujourd'hui, que si la question n'était pas réglée dans les années à venir, la Corse risquait d'exploser. Or, non seulement la question n'a pas été réglée, mais elle s'est aggravée dans des proportions déraisonnables.

Je ne fais pas de chantage à la violence et vous savez que mon engagement public a toujours consisté à dire, même au prix de très fortes critiques, qu'il ne pouvait pas y avoir d'autre chemin que celui de la démocratie. Mais si la démocratie n'apporte pas de réponse forte et efficace dans des domaines perçus comme essentiels par tous les Corses, c'est un espace qui se rouvre pour ceux qui considèrent que la démocratie ne fonctionne pas.

Le processus s'est noué de façon viciée, car il aurait fallu ne pas attendre l'assassinat d'Yvan Colonna pour l'ouvrir, mais le faire de façon naturelle en considérant que, le corps électoral s'étant exprimé, il était nécessaire de discuter et dialoguer pour donner une perspective politique. Sans cela, nous serons désarmés.

Certains nous opposent qu'il faut rester dans le droit commun. Mais qu'est-ce que le droit commun a résolu dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres ? Rien. Cela nous impose de faire preuve de créativité et d'innovation. Si demain nous trouvons le chemin politique, juridique et constitutionnel pour aller vers un statut de résident conforme au droit européen, je serai heureux qu'il puisse servir dans toutes les régions de France qui ont un problème de sur-spéculation.

Troisièmement, les moyens budgétaires sont structurellement insuffisants. Le Sénat est la chambre des collectivités locales et des réflexions fortes sont en cours, y compris sur la décentralisation. Nous ne pourrons pas mettre en oeuvre les politiques structurelles dont la Corse a besoin à équation budgétaire inchangée.

Nous ne faisons pas un totem du transfert partiel de fiscalité, mais pour l'instant la Corse ne dispose d'aucune fiscalité dynamique. La part de la TVA dans les recettes de la CDC représente un peu plus de 20 % quand, sur le continent, les régions de droit commun ont une part de 36 %. Un transfert même partiel de TVA nous donnerait accès à une recette dynamique. Le paradoxe de la Corse est que l'île est très pauvre alors que de nombreux indicateurs sont en nette amélioration. Dans les domaines économique et social, nous sommes dans une logique de « croissance appauvrissante » : certains secteurs fonctionnent bien, dont l'immobilier ou le tourisme, qui a un rôle de locomotive, mais la société est de plus en plus inégalitaire avec l'apparition de trappes à pauvreté et des phénomènes qui viennent aggraver la logique de fragmentation.

L'outil fiscal est un outil de régulation. Si l'on peut, demain, taxer des opérations immobilières spéculatives, l'effet sera dissuasif et l'on créera en plus une recette qui profitera soit à la CDC, soit aux communes, qui pourront ainsi créer des logements ou réaliser des acquisitions foncières.

Les domaines sont nombreux où le statut d'autonomie nous rapprocherait de solutions plus efficaces d'un point de vue économique, social et même linguistique, car la place de la langue est importante et fait écho à des problématiques qui dépassent le cadre de la Corse.

Le projet d'« écritures constitutionnelles » a été la concrétisation de la première phase de ce processus, dans le cadre d'un dialogue large où se sont impliqués le ministre Gérard Darmanin, mandaté par le Président de la République, les élus de la Corse, dans la diversité de leurs convictions, et l'ensemble des forces économiques et syndicales. L'assemblée de Corse a entériné ce projet à la quasi-unanimité, avec une seule voix contre, celle de l'élue indépendantiste qui l'a considéré comme l'exacte antithèse du projet porté par son groupe. C'est là une réponse en creux à ceux d'entre vous qui craignent que le statut d'autonomie ne soit le marchepied vers l'indépendance.

L'autonomie est le droit commun de toutes les grandes îles de la Méditerranée et de l'arc atlantique. De nombreuses îles, bien qu'indépendantes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ne sont pas allées vers l'indépendance : c'est le cas de la Sardaigne. Il n'y a donc aucun caractère mécanique ni aucun déterminisme qui conduise de l'autonomie à l'indépendance.

En revanche, nous devons trouver ensemble les moyens de concrétiser la revendication d'autonomie, qui a aujourd'hui une forte légitimité démocratique et qui répond à certains besoins. Nous pourrions le faire dans une perspective de progression et d'évolutivité qui tiendra compte aussi de vos craintes.

Ce qui compte, *in fine*, c'est le suffrage universel et la parole du peuple. Si demain 51 % des Corses sont en faveur de l'indépendance, cela posera un problème politique qu'il faudra traiter, sans doute de manière différente de celle qui est proposée aujourd'hui. Pour l'instant, l'assemblée de Corse s'est prononcée à l'unanimité en faveur de l'autonomie, avec une opinion majoritaire sur le transfert des pouvoirs législatifs et une seule voix indépendantiste contre ce statut. La France en tant que Nation doit être assez forte pour imaginer une solution en rupture avec ce qu'a été le modèle dominant qui a structuré l'État et l'administration.

Nous sommes au XXI^e siècle : nous devons répondre à l'exigence démocratique et aux besoins économiques, sociaux et culturels qui s'expriment, tout en sortant d'une logique de conflit. Il est possible d'imaginer ensemble un chemin politique et constitutionnel qui permettra d'acter le principe d'un statut d'autonomie, de le construire et de le décliner de façon très progressive, avec l'adhésion toujours plus majoritaire des Corses et l'évaluation des résultats produits. C'est en tout cas avec cet espoir et cette volonté que je suis venu, aujourd'hui, devant vous.

M. Éric Kerrouche - La rédaction à laquelle vous avez abouti vous convient-elle ? Je ne suis pas sûr que la répartition soit aussi claire que celle que vous auriez pu souhaiter.

Pouvez-vous nous parler des pays où les modèles sont comparables à la France en matière de statut de l'insularité ? Il me semble qu'il n'est pas rare que ces modèles soient de type dérogatoire, y compris dans des États considérés comme assez unitaires.

Comment vous situez-vous dans l'éventail des possibilités qui sont déjà ouvertes par la Constitution ? Faut-il un modèle spécifique pour la Corse ou bien celle-ci peut-elle s'inscrire

dans l'un des modes d'organisation prévus par les articles 73 et 74 de la Constitution, quand bien même ceux-ci mériteraient d'être revus ?

M. Philippe Bonnacarrère. - Si un projet de loi est examiné à la rentrée, il suivra son parcours parlementaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Considérez-vous qu'il faudra une maturation du sujet, nécessitant un dialogue entre les deux assemblées ainsi qu'avec la population corse, ou bien envisagez-vous un processus plus rapide ?

Derrière le projet constitutionnel, il y a une ou plusieurs lois organiques. Dans votre esprit, s'agit-il d'un tout ou bien considérez-vous que le raisonnement doit évoluer étape par étape ?

M. Louis Vogel. - Vous êtes accompagné d'une professeure de droit constitutionnel. Dans quelle base constitutionnelle le « processus de Beauvau » s'inscrira-t-il ? L'article 72 de la Constitution vous paraît-il suffisant ou bien faut-il le compléter, à moins que ce ne soit l'article 74 ?

M. Francis Szpiner. - Comment envisagez-vous la fiscalité dans le cadre du transfert de compétences ?

M. André Reichardt. - Pourriez-vous nous en dire plus sur l'étendue du pouvoir législatif que vous souhaitez et dont il est question dans cette rédaction ?

En amont de ce pouvoir législatif, votre pouvoir d'adaptation n'a pas eu un grand succès et vous le regrettez. Avez-vous eu l'occasion d'en discuter dans le cadre des négociations du « processus de Beauvau » ? L'absence de réponse à laquelle vous faisiez référence est inacceptable. Sans doute faudrait-il régler la question avant de demander un pouvoir législatif étendu ?

En Alsace, nous regardons de près ce que vous faites sans songer un instant à aller aussi loin que vous, toutefois. Nous avons en commun certains éléments de différenciation. On nous répond qu'il n'est pas possible de donner suite aux demandes alsaciennes à cause du risque de contagion. Certes, l'Alsace n'est pas une île, mais nous partageons certaines de vos particularités. Vous a-t-on opposé ce type de discours ?

Mme Cécile Cukierman. - Il est toujours délicat de prendre position sur un processus qui est amené à évoluer. Il est encore plus difficile pour nous, législateurs, de nous prononcer sur un texte qui n'est pas inscrit à l'ordre du jour de nos travaux.

Dans le cadre du « processus de Beauvau », avez-vous envisagé les délais qui vous permettront d'aboutir ? Pourquoi ce processus débouche-t-il sur ce texte plutôt que sur un renforcement du droit à la différenciation ?

Vous êtes-vous fixé des lignes rouges et avez-vous défini des enjeux essentiels ?

Ce matin, sur la chaîne Public Sénat, vous avez fait référence à la situation en Nouvelle-Calédonie. Comparaison n'est pas raison, bien évidemment. Toutefois, comment percevez-vous l'état d'esprit de la population corse, dont vous avez rappelé qu'elle était marquée par des situations extrêmes en matière de pauvreté ?

Mme Lana Tetuanui. - Je salue le courage de Gilles Simeoni, venu nous exposer le voeu d'autonomie de la collectivité de Corse. La Polynésie française a pu acquérir son statut d'autonomie grâce à la pugnacité d'un seul homme, éminent sénateur devenu président de notre territoire. La marche a été très longue, mais elle a porté ses fruits en 2004 ; je ne peux donc que vous encourager à poursuivre vos efforts !

Selon vous, dans quel article de la Constitution conviendrait-il d'inscrire le statut de la collectivité de Corse ? Pensez-vous que, si le Parlement français devait reconnaître une citoyenneté corse, sinon un peuple corse, cela pourrait aider à lutter contre la spéculation foncière qui sévit dans votre territoire comme dans le nôtre ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. - Merci de votre intervention si complète et pédagogique ! Vous avez mis en regard les transferts de compétences et l'insuffisance, voire l'absence des transferts de ressources. On connaît bien ce problème au Sénat : en général, les transferts de compétences aux collectivités sont insuffisamment compensés. Ce point crucial a-t-il été abordé, voire tranché, au cours de vos discussions avec le Gouvernement ?

M. Olivier Bitz. - Un sujet me tient particulièrement à coeur : celui de la langue. Dans l'histoire de la construction de l'État français, la langue joue un rôle tout particulier : dans la tradition jacobine, elle traduit l'appartenance à la communauté nationale. La ratification par la France de la Charte des langues régionales et minoritaires adoptée par le Conseil de l'Europe en 1992 a été bloquée par le Conseil constitutionnel. Je suis moi-même attaché à cette charte et à sa reconnaissance, mais la question touche au coeur de notre communauté nationale et de notre République. Comment appréhendez-vous cette question ?

M. Alain Marc. - Mon expérience de parlementaire m'invite à dire que proximité et efficacité vont souvent de pair. Comme Olivier Bitz, je suis attaché aux langues régionales, à leur survie et à leur développement. Je suis par ailleurs rapporteur d'une proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement » ; il est assez difficile de trouver un terrain d'entente sur ce sujet avec le Gouvernement... Si vous disposiez de la capacité d'adapter la loi, que feriez-vous en la matière ?

M. Gilles Simeoni. - Vos questions font écho à celles que je me pose régulièrement. Je ne sais quelle sera l'issue du processus en cours : j'ai de l'espoir, mais aussi beaucoup d'inquiétudes ; je ne méconnaiss pas le poids des difficultés qui nous attendent, mais j'ai foi en la démocratie.

Il est important, au-delà des débats juridiques et politiques, que vous vous appropriiez la réalité humaine dont nous sommes issus. Ni moi ni ceux qui partagent mes idées ne prétendons la représenter seuls. Je suis heureux de votre venue prochaine en Corse dans le cadre de cette mission, comme de votre choix de rencontrer un large spectre d'interlocuteurs. Nulle part, même chez les indépendantistes, vous ne trouverez quoi que ce soit qui dissone, voire qui soit en rupture, avec les principes et les valeurs de la République.

Vous m'interrogez sur la future articulation entre les éventuelles lois constitutionnelle et organique. Je ne veux rien cacher de nos souhaits ni de nos intentions ; nous ne voulons surprendre l'adhésion de personne ni, en particulier, de la représentation nationale. Il vaut mieux rechercher des points d'accord et acter des points de désaccord que de rester dans l'ambiguïté.

Je veux relever un paradoxe. On a beaucoup plus avancé, politiquement et institutionnellement, quand mon courant d'idées était ultra-minoritaire et que la violence clandestine sévissait, par des accords scellés en dehors de tout débat public, que l'on n'avance depuis que nous avons reçu la légitimité des urnes. Cela pose un vrai problème de démocratie, ressenti par tous les Corses. L'un d'entre eux, un vieux militant gaulliste, m'interrogeait une fois que je revenais de négociations : « Comment se passent les choses ? me demandait-il en corse. - Pas si bien, lui répondais-je. - On va réussir ? - Je ne sais pas... » Et lui de conclure : « Il n'y a plus de bombes... » C'était moins un regret qu'un constat désabusé. Voilà, à mon sens, ce dont il faut sortir !

Alors, ce projet d'« écritures constitutionnelles » me convient-il totalement ? Non, mais c'est un double point d'équilibre, fruit de concessions réciproques, tant au sein de l'assemblée de Corse qu'avec les forces politiques qui n'y sont pas représentées aujourd'hui, mais ont une part de légitimité. Nous avons été guidés par la volonté partagée de sortir des quarante années précédentes, d'alléger le poids d'une histoire douloureuse. J'ai évoqué l'assassinat du préfet Claude Érignac et celui d'Yvan Colonna ; il y a eu des dizaines de morts, des centaines de blessés, des milliers d'attentats. Des centaines de Corses sont allés en prison. Le nombre de victimes, directes et collatérales, est énorme pour une communauté humaine aussi petite que la nôtre ; toutes les familles ont été touchées. Il faut réintégrer cette histoire douloureuse dans le champ de notre discussion politique. Bien sûr, la Corse n'est pas la Nouvelle-Calédonie, mais, ici comme là-bas, l'avenir ne se construira qu'en assumant les pans les plus douloureux de notre histoire. Il ne faut pas faire comme si l'histoire avait commencé en 2015, mais regarder le passé en face.

Le 5 juillet 2023, une large majorité de l'assemblée de Corse a voté pour définir ce que serait, pour nous, l'autonomie idéale. Rappelons les équilibres au sein de cette assemblée : le groupe auquel j'appartiens détient la majorité absolue, avec 32 sièges sur 63 ; on compte trois groupes d'opposition nationalistes et un groupe majoritairement de droite, mais où siègent également des soutiens de la majorité présidentielle issus de la gauche, doté de 16 élus. Seul ce groupe s'est opposé à la délibération adoptée le 5 juillet, mais l'un de ses membres l'a votée avec nous.

Cette délibération heurte, je le reconnais, l'orthodoxie constitutionnelle. Le modèle qui nous a inspirés est celui des Açores. L'État portugais est unitaire, mais cet archipel bénéficie d'un statut d'autonomie depuis 1976 : les compétences régaliennes restent exercées par l'État ; la plupart des autres compétences le sont par la région autonome des Açores ; enfin, une instance statue sur les compétences partagées. Notre délibération fait aussi référence à la notion de « peuple corse », que nous préférons à celle de « communauté », sans ignorer les problèmes politiques et constitutionnels importants qu'elle soulève. C'est pourquoi nous souhaitons qu'elle figure dans un accord politique amené à être inscrit, en tout ou partie, dans la Constitution.

Cette délibération avait une légitimité forte : elle survenait après un processus de dix-huit mois ; elle est le fruit de notre mandat et de nos discussions avec des constitutionnalistes. Toutefois, le Gouvernement et le Président de la République nous ont dit qu'elle ne suffisait pas : il faudrait que nous élargissions notre majorité, sinon l'on n'irait pas jusqu'au bout. C'était une gageure ! En effet, le seul groupe ayant voté contre est celui qui, historiquement et conjoncturellement, est opposé à l'autonomie. J'aurais pu refuser, fort de notre légitimité

électorale, mais je voulais sortir de cette logique conflictuelle : il faut du dialogue, une confiance retrouvée pour des avancées progressives.

J'ai donc essayé de relever ce défi, avec la conférence des présidents de l'assemblée de Corse. Nous avons travaillé sur les problématiques les plus clivantes, comme la co-officialité de la langue corse, le statut de résident, le pacte fiscal, budgétaire et financier, ou encore l'équilibre institutionnel entre collectivité de Corse, communes et intercommunalités. Nous avons travaillé six mois durant. Ce travail a débouché sur un projet d'« écritures constitutionnelles » que nous avons ensuite retravaillé avec Gérald Darmanin, pour aboutir à l'accord du 11 mars 2024, que l'assemblée de Corse a approuvé par sa délibération du 27 mars 2024, à l'unanimité moins une voix indépendantiste.

Je respecterai évidemment la décision de la représentation nationale, mais il est question de la crédibilité de la démocratie. **Si nous ne parvenons pas à un point d'équilibre prenant en compte le vote quasi unanime de l'assemblée de Corse, comment pourra-t-on continuer à défendre le chemin démocratique ?** Dans quel pays, dans quel territoire sortant d'une logique de conflit refuse-t-on le choix massif d'une assemblée délibérante ? Demande-t-on, dans une société démocratique, à une société d'être d'accord sur tout pour avancer ? Ne le fait-on pas plutôt dans une société totalitaire ? Nous ne sommes pas d'accord sur tout, mais plusieurs points font l'unanimité, jusqu'à droite : le statut de la langue corse, la reconnaissance du peuple corse, le statut de résident également. Pour ma part, je continuerai de défendre la démocratie, car les Corses ont autant besoin de démocratie que d'autonomie. Mais si le choix est entre le renoncement à tout ce qui est essentiel à nos yeux et la révolte, beaucoup choisiront la révolte. Ce n'est pas un chantage que de le dire : c'est la réalité objective.

Qu'y a-t-il derrière le point d'équilibre que nous avons trouvé ? Outre la dernière délibération de l'assemblée de Corse, il faut s'intéresser aux discussions qui l'ont précédée, tant entre nous en Corse qu'avec le Gouvernement. Il faut relire la déclaration solennelle du 23 février 2024, qui explique et développe les points d'accroche des « écritures constitutionnelles », qui ont été conçues par rapport à nos revendications fondamentales et à ce que nous voulons voir figurer dans la loi organique.

Ainsi de cette phrase : **« La Corse est dotée d'un statut d'autonomie au sein de la République qui tient compte de ses intérêts propres liés à son insularité méditerranéenne et à sa communauté historique, linguistique et culturelle ayant développé un lien singulier à sa terre. » Nous préférons la notion de « peuple », mais celle de « communauté » est peut-être - je n'en suis pas persuadé - moins urticante.** Je comprends bien vos craintes, mais il me semble que le peuple corse, en tant que communauté humaine, culturelle et linguistique, est une évidence transhistorique, au même titre que les peuples italien, espagnol ou français. Simplement, la singularité du peuple corse est qu'il a librement adhéré à la Nation française. Il faut nous reconnaître pour ce que nous sommes. **Et si la Constitution ne permet pas de reconnaître un peuple, est-ce au peuple de disparaître, ou à nous de réfléchir à un aménagement de la Constitution ?** Retenir l'expression « communauté historique, linguistique et culturelle » permettra au moins de développer un statut de la langue.

Ai-je des lignes rouges ? J'écarte ce concept, car ce n'est pas ainsi qu'on discute ensemble, sincèrement, des moyens de sortir d'une logique de conflit et de construire des solutions. Le

chef de l'État, lui, a posé des lignes rouges dont j'ai tenu compte, ce qui m'a été reproché dans ma famille politique : on m'a dit que j'avais trahi !

Si le terme « co-officialité » des deux langues ne figure pas dans le texte, c'est parce que le Président de la République en a fait une ligne rouge, qui est aussi sans doute celle de nombreux parlementaires. Je veux trouver un équilibre entre mes engagements, mon idéal, le mandat qui m'a été donné, d'une part, et ce que vous pouvez accepter, de l'autre. Beaucoup dans le groupe de droite de l'assemblée de Corse sont favorables à la co-officialité de la langue corse, mais nous renonçons à ce concept. Nous ne voulons pas punir ceux, enfants ou adultes, qui ne veulent pas parler corse ! La langue est un élément de notre identité collective, mais c'est aussi un puissant élément d'intégration dans une société qui voit 5 000 nouveaux arrivants chaque année ; on est passé de 220 000 à 360 000 habitants en vingt-cinq ans par le seul solde migratoire.

Historiquement, **la Corse a toujours fabriqué des Corses, mais il faut de puissants éléments d'intégration pour que cela continue. Ce qui compte, c'est la volonté d'appartenance à ce que nous sommes, historiquement.** Dans cet esprit, comment intégrer des petits Marocains, des petits Portugais, des petits continentaux arrivant en Corse, si l'on ne leur permet pas d'accéder à notre langue, ce qu'ils font de façon naturelle ? La langue corse nous permet d'échapper à l'isolement auquel peut mener notre insularité, en retrouvant notre destin méditerranéen : elle est un viatique vers toutes les langues latines, un élément de valorisation professionnelle et d'ouverture. Tous les républicains de France, quelles que soient leurs opinions politiques, peuvent trouver un chemin dans ce sens.

Concernant l'échéancier, il importe que nous allions vite, parce que nous avons perdu beaucoup de temps et que le temps est aujourd'hui notre ennemi. Chaque jour qui passe, les terres se vendent, les emplois se raréfient, la démocratie est un peu plus affaiblie et discréditée. Depuis le 5 juillet 2023, on a beaucoup évolué. Les indépendantistes qui soutiennent le processus ont décidé de jouer le jeu de la démocratie. Ils sont prêts, pendant quinze ans au moins, à s'inscrire dans la construction du statut d'autonomie et si, à l'issue de ce processus, les Corses sont toujours majoritairement opposés à l'indépendance, ils respecteront ce choix. Notre intérêt à tous est que tous les indépendantistes participent à ce processus. Le bon niveau d'autonomie, ce n'est pas forcément tout ce qu'on veut, tout de suite. C'est pourquoi nous demandons le principe d'un transfert de compétences de nature législative, mais dans un système qui laisse coexister ce pouvoir avec un pouvoir réglementaire d'adaptation directe pour d'autres compétences et, pour d'autres encore, la prééminence de la loi nationale.

Vous me demandez si nous avons discuté de la fiscalité. Pas encore assez, à l'évidence. C'est pourquoi **nous devons trouver un équilibre entre la nécessité d'aller vite et celle de prendre le temps de la conviction, de l'échange et de la construction de solutions.** Nous accepterons volontiers de nous engager dans un partage de compétences donné pour une période de six ans, sous le contrôle du Conseil constitutionnel ; on évaluera à la fin si cela fonctionne, si les transferts de moyens humains et fiscaux sont suffisants et si l'on peut aller plus loin, progressivement, sous le contrôle du peuple et des institutions républicaines. Voilà le bon accord politique global à trouver, au-delà de l'« écriture constitutionnelle » ! C'est ainsi que l'on rompra avec le cycle de la violence et du mépris, pour faire le pari du développement, qui ne peut que faire naître toujours plus d'espoir. Les mécanismes de justice sociale et territoriale ne peuvent que dénouer les problèmes de façon naturelle.

Fernand Braudel expliquait que le problème historique de la Corse était qu'elle avait toujours eu une signification extérieure plus grande que la sienne propre. Encore aujourd'hui, le processus est tributaire d'une situation nationale, européenne et internationale extrêmement complexe.

On parle souvent du risque de contagion du statut d'autonomie. C'est pourquoi, juridiquement, nous avons privilégié la solution d'un titre spécifique de la Constitution plutôt que d'un article. La Corse, ce n'est ni la Nouvelle-Calédonie, ni la Polynésie française, ni les autres collectivités d'outre-mer. Je suis attaché à la décentralisation, mais la singularité de la Corse mérite qu'elle soit traitée d'une façon constitutionnellement différente, qui évite toute contagion mécanique avec les régions de droit commun. Cela ne veut pas dire que la Corse est au centre du monde : simplement, la République reconnaîtrait la singularité de notre trajectoire historique en inventant un nouveau modèle, qui ne s'éloignerait d'ailleurs pas de la règle dominante dans toutes les grandes démocraties européennes. Il me semble que nous sommes suffisamment mûrs pour imaginer ensemble des solutions juridiques et constitutionnelles innovantes. Le plus grand nombre possible doit se retrouver dans l'accord politique, si l'essentiel aux yeux de chacun y est, à tout le moins, préservé ; il me semble que cet équilibre peut être trouvé.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. - Nous n'interrompons pas cette discussion, nous ne faisons que la suspendre : nous aurons, dès la semaine prochaine, l'occasion de continuer de discuter avec vous de ce sujet. Nous vous remercions de votre participation.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo [disponible en ligne sur le site du Sénat](#).