

ASSEMBLEE DE CORSE

4 EME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2023

REUNION DU 4 JUILLET 2023

**RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE**

AUTONOMIA

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) :

Commission des Finances et de la Fiscalité

Commission de l'Education, de la Culture, de la Cohésion Sociale
et des Enjeux Sociétaux

Commission du Développement Economique, du Numérique, de
l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Introduction

Partie 1 : Pour un statut d'autonomie

- A) Définition de l'autonomie
- B) L'autonomie pour quels objectifs ?
 - 1) L'enjeu historique : Tourner la page de la logique de conflit entre la Corse et l'Etat et construire une relation enracinée dans le dialogue et le respect réciproques
 - 2) L'enjeu de construction démocratique
 - 3) L'autonomie au service d'un projet de société

Partie 2 : Un chemin constitutionnel pour l'autonomie et une solution politique globale

- A) Un Accord politique à valider par referendum en Corse
- B) L'insertion d'un Titre dans la Constitution
- C) Une loi organique

Partie 3 : L'armature générale du statut d'autonomie et sa construction concrète

- A) La répartition des compétences entre l'Etat et la Collectivité autonome de Corse
 - 1) Les compétences d'attribution de l'Etat
 - 2) Les compétences de principe de la Communauté autonome de Corse
- B) La mise en œuvre du transfert de compétences au profit de la Collectivité autonome de Corse

- 1) La progressivité du transfert de compétences
 - 2) L'adéquation entre le transfert de compétences et le transfert de moyens humains et financiers permettant de les exercer concrètement et efficacement
- C) L'équilibre budgétaire et financier global de la Collectivité autonome de Corse, condition sine qua non de l'autonomie
- 1) La nécessité d'une expertise globale des flux financiers et fiscaux entre la Corse et l'Etat
 - 2) Les grands principes du nouveau pacte budgétaire, fiscal et financier à construire entre l'Etat, la Collectivité de Corse, et les communes et intercommunalités.

Le présent rapport s'inscrit à un moment charnière du processus qui s'est ouvert le 16 mars 2022, au moment de la venue en Corse du Ministre Gérald Darmanin, en suite de l'assassinat sauvage en milieu carcéral d'Yvan Colonna et de l'émotion suscitée, notamment auprès de la jeunesse corse, et des manifestations engendrées par cet acte.

La présence de Gérald Darmanin dans l'île à cette date visait à créer les conditions d'une sortie de crise et à acter la mise en place d'un processus de dialogue entre les élus et forces vives de la Corse et l'Etat, processus ayant pour objectif de construire et de mettre en œuvre une réponse politique globale aux préoccupations exprimées.

C'est bien dans le cadre de cette réponse globale, incluant l'ensemble des problématiques corses sans exclusive, parmi lesquels les enjeux économiques, sociaux, environnementaux, culturels et notamment linguistiques, que figure l'évolution institutionnelle vers un statut d'autonomie.

Malgré des difficultés et des retards, le processus a notamment permis de réunir à quatre reprises la délégation des élus de la Corse et celle du Gouvernement et de l'Etat, conduite par le Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer.

La réunion de Beauvau du 24 février 2023 a été marquée par la présence du Président de la République Emmanuel Macron, qui, dans ses deux interventions, a confirmé la perspective d'une révision constitutionnelle incluant la Corse, et le besoin de réinscrire la Corse dans un destin méditerranéen, cet objectif permettant de dédramatiser la question institutionnelle, puisque l'autonomie est la règle pour toutes les grandes îles de Méditerranée.

La réunion de Beauvau du 7 juin 2023 a permis de confirmer le calendrier évoqué par le Président de la République, qui souhaite être saisi des propositions de la Corse concernant le statut d'autonomie et la révision constitutionnelle avant son allocution du 14 juillet prochain.

Il appartient donc à la Collectivité de Corse, institution garante des intérêts matériels et moraux du peuple corse, d'exprimer ses choix en la matière.

Conformément aux règles régissant le fonctionnement de nos institutions, le présent rapport du Conseil exécutif de Corse vise à introduire le débat devant se tenir lors de la session extraordinaire du 4 juillet 2023.

Au terme de ce débat, l'Assemblée de Corse votera une délibération exprimant ses propositions concernant le statut d'autonomie de la Corse, et la place que celle-ci souhaite avoir dans la Constitution.

Le moment est donc d'une importance majeure pour la Corse et les Corses.

Après le statut particulier de 1982, le statut « Joxe » en 1991, les lois de 2002 issues du processus inachevé de Matignon, et dans un contexte où la Corse est gagnée par l'incertitude, voire l'inquiétude, nous sommes collectivement appelés à réussir, pour ouvrir à notre île un chemin qui soit celui de l'espoir, de la confiance en nous, de l'émancipation, de la paix, et tout simplement du bonheur.

C'est avec pour objectif la recherche d'une convergence la plus large possible qu'a été rédigé ce rapport.

La perspective d'autonomie qu'il propose bénéficie d'une incontestable légitimité démocratique : les Corses ont, lors des élections territoriales, voté majoritairement en faveur de la liste « Fà Populu Inseme », qui a fait de l'autonomie de plein droit et de plein exercice le pilier central, au plan institutionnel, de son programme électoral et de son projet politique.

Mais cette proposition d'autonomie a vocation à être construite et portée en commun avec les autres groupes et sensibilités nationalistes représentées au sein de l'Assemblée de Corse, tout comme avec des élu(e)s d'autres sensibilité qui se sont publiquement prononcés en faveur d'une telle évolution statutaire.

Il en est de même des notions fondamentales qu'il est proposé d'inclure dans le chemin constitutionnel vers un statut d'autonomie et une solution politique globale soumis au Gouvernement et à l'Etat.

Elles sont le socle commun de l'idéal défendu, depuis des décennies, par des générations de femmes et d'hommes.

Mais elles ont également une légitimité institutionnelle qui transcende les partis et les appartenances politiques : les votes de l'Assemblée de Corse sur la reconnaissance juridique du peuple corse, sur le bilinguisme et la coofficialité, sur le statut de résident, ont uni des élus de toutes les sensibilités politiques.

La délibération qui sera votée par l'Assemblée de Corse le 4 juillet 2023, et transmise au Chef de l'Etat, au Ministre de l'Intérieur et au Gouvernement, n'a pas vocation à rentrer dans le détail technique de

propositions thématiques.

Ce travail viendra lors de la seconde phase du processus, au lendemain de l'intervention du Président de la République et jusqu'à la fin de l'année, horizon fixé pour la remise définitive du projet.

La délibération du 4 juillet vise à saisir le Président de la République des grandes lignes du statut d'autonomie de la Corse et de la révision constitutionnelle souhaitée pour l'île par l'Assemblée de Corse, avant son allocution du 14 juillet à l'occasion de laquelle il devrait s'exprimer sur la Corse.

En ce moment peut être décisif, il est de la responsabilité du Conseil exécutif de Corse de créer les conditions optimales pour que les élus de la Corse et la Corse parlent le plus largement possible d'une même voix.

Le Conseil exécutif de Corse a donc fait le choix, à titre exceptionnel, de ne pas proposer de projet de délibération en annexe du rapport qui saisit l'Assemblée de Corse.

Cette délibération a en effet vocation, selon la proposition du Conseil exécutif de Corse faite en amont du dépôt dudit rapport, à être rédigée dans le cadre d'une consultation la plus large possible, incluant les instances consultatives de l'Assemblée de Corse et en associant à un projet de rédaction commune l'ensemble des groupes et élu(e)s de l'Assemblée de Corse.

Le présent rapport vise à créer les conditions de cette convergence, en proposant et mettant au débat d'abord les grands principes et la structure du statut d'autonomie de la Corse (première partie du rapport), ensuite le chemin constitutionnel qui permettra de mettre en place ce statut et la solution politique globale dans laquelle il s'inscrit (partie 2), enfin le calendrier et les procédures permettant sa construction dans des conditions optimales (partie 3).

Partie 1 : Pour un statut d'autonomie

Le Conseil exécutif de Corse et l'Assemblée de Corse ont, dans le cadre de leurs prérogatives respectives, mené un travail de clarification et de définition précise de la notion d'autonomie (A).

Ils ont cherché ensuite à expliquer en quoi l'obtention d'un statut d'autonomie serait une garantie de progrès pour la Corse et les Corses (B).

A) Définition de l'autonomie

L'autonomie apparaît comme un concept polysémique, qui peut recouvrir plusieurs réalités institutionnelles et juridiques différentes. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de le clarifier, y compris pour

éviter tout malentendu ou ambiguïté dans le cadre du processus en cours entre la Corse et l'Etat, lequel a explicitement accepté la perspective d'un statut d'autonomie pour la Corse.

Ce travail de clarification et de précision a été mené, dans le cadre de leurs prérogatives respectives, par le Conseil exécutif de Corse et par l'Assemblée de Corse.

Concernant le Conseil exécutif de Corse, son Président a confié à Mme Wanda Mastor, Agrégée de Droit public, Professeure des Universités, par courrier en date du 9 septembre 2021, une mission visant à formuler des propositions organisées autour de deux axes :

- Le renforcement du fonctionnement démocratique des institutions de la Corse ;
- L'évolution institutionnelle vers un statut d'autonomie de plein droit et de plein exercice.

Cette mission a conduit à la rédaction du rapport *Vers l'autonomie. Pour une évolution institutionnelle de la Corse* (Albiana, 2022, 263 p.).

Concernant la situation institutionnelle actuelle, le document rappelle d'abord que la Corse, malgré ses statuts successifs (statut particulier « Deferre » de 1982, statut « Joxe » de 1991, statut « Jospin » de 2002, loi « Notre » de Jean-Michel Baylet créant la Collectivité de Corse) ne bénéficie ni d'un pouvoir législatif, ni d'un pouvoir réglementaire autonome.

Le pouvoir de demande d'adaptation législative et réglementaire conféré à la Collectivité de Corse par l'article L. 4422-16 du CGCT a fait la preuve de son inefficacité totale.

Dès 2013, le Rapport Chaubon relevait que **de 1982 à 2010**, uniquement deux sur quarante propositions d'adaptation avaient été directement suivies d'effets :

« La Collectivité territoriale a usé quarante fois de son pouvoir de proposition, depuis l'origine jusqu'à ce jour : dix fois entre 1982 et 1991, vingt-trois fois de 1992 à 2001, et, paradoxalement, dès lors que ce dispositif avait été conforté, sept fois depuis 2002. Vingt-neuf délibérations ont touché au domaine législatif, huit au domaine réglementaire, trois étant mixtes.

Sur les quarante délibérations prises en vingt-huit ans par l'Assemblée de Corse, deux seulement ont été rapidement et pleinement suivies d'effet en 1995 et 1996. Six propositions ont reçu une réponse négative formelle, tandis que dix-huit (dont deux très récentes) n'ont eu aucune suite. Les quatorze autres propositions, qui, dans un premier temps avaient été rejetées ou n'avaient pas eu de suite, ont été plus ou moins tardivement prises en compte en tout ou partie, notamment, pour sept d'entre elles, dans le cadre de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Si ce bilan est particulièrement décevant sur le fond, il est aussi totalement négatif sur la forme.

En effet, les Gouvernements successifs semblent bien ne jamais avoir

accordé beaucoup d'importance à des délibérations pourtant prises sur le fondement de dispositions législatives très précises. Le fait est que les propositions de l'Assemblée de Corse sont traitées comme de simples motions : les accusés de réception de pure forme, plus ou moins tardifs, sont très rarement suivis de réponses motivées et circonstanciées sur le fond, et il n'est presque jamais fait référence aux prérogatives particulières de la Collectivité territoriale. (...)

D'un autre côté, elle constate que n'a jamais été mise en œuvre la disposition de la loi du 22 janvier 2002 selon laquelle, par accord entre le président de l'Assemblée de Corse et le représentant de l'Etat, celui-ci peut être entendu par l'Assemblée sur les suites que le Gouvernement entend réserver aux propositions qui lui ont été adressées, cette communication pouvant donner lieu à un débat sans vote. »

Y compris après ce rapport, plusieurs dizaines d'adaptation législatives et réglementaires ont été portées par l'Assemblée de Corse (taxation des camping-cars, fixation des modalités d'ouverture des établissements de plage, établissement d'une liste des espèces animales et végétales invasives par le Président du Conseil exécutif, ou encore demande d'extension du droit de préemption de la SAFER, d'évolution du cadre normatif de l'éducation, etc.).

Une seule a été suivie d'effets.

Selon la juste expression employée par la Professeure Mastor, pareille situation confine au « *mépris institutionnel* », un mépris qui prospère depuis deux décennies...

De même, le pouvoir d'adaptation organisé par l'article 73 de la Constitution pour les départements et régions d'Outre-Mer est apparu, à l'expérience, tout aussi inefficace.

C'est au visa de ces rappels et du caractère insatisfaisant de la situation actuelle que le rapport Mastor développe ce que pourrait être le chemin institutionnel vers la reconnaissance d'« *un peuple corse dans une île autonome* » (deuxième partie du rapport Mastor).

Ce constat et ces propositions ont donc été versés au débat et à la réflexion de l'Assemblée de Corse et au débat public en amont de l'ouverture du processus initié le 16 mars 2022.

Postérieurement à celui-ci, l'Assemblée de Corse a également produit d'importants travaux sur l'autonomie.

La Présidente de l'Assemblée de Corse a présenté devant celle-ci un rapport intitulé « *Autonomia è benistà* » lors de la session de juillet 2022, rapport démontrant la corrélation entre Autonomie et développement économique et social.

Parallèlement, la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse (CCLRESC) présidée par Romain Colonna, a procédé, à compter de septembre 2022, à la demande de la Conférence de Coordination, à un large cycle d'auditions d'Universitaires, de responsables politiques de Collectivités et d'îles autonomes, et de responsables administratifs en charge de la mise en œuvre et de l'application des statuts d'autonomie.

Ce cycle d'auditions et de travaux de la Commission a débouché sur un *Rapport d'information déposé par la commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse* du 21 février 2023, intitulé « Vers un statut d'autonomie pour la Corse », soumis au débat et au vote de l'Assemblée de Corse lors de la session des 29 et 30 juin 2023.

Il ressort de ces différents documents, complémentaires et convergents, deux éléments centraux, qui permettent de préciser la revendication d'autonomie que se propose de porter la Collectivité de Corse dans le cadre du processus en cours :

- L'autonomie, au sens plein et entier du terme, (« *l'autonomie de plein droit et de plein exercice* » que les Corses ont validé à travers le suffrage universel), est un concept juridiquement et politiquement clairement défini ;
- Cette autonomie existe déjà dans le droit constitutionnel français et rien ne s'oppose, sur le plan juridique, à ce que la Corse bénéficie d'un statut d'autonomie ;
- Cette autonomie est la règle pour toutes les îles de Méditerranée (sauf la Crète), en plus des Açores et de Madère.

Partout en Europe et dans le monde, le critère décisif permettant de caractériser un statut d'autonomie est le suivant : un territoire autonome adopte ses propres lois, dans un certain nombre de domaines, à l'exception de celles relevant des prérogatives réservées à l'État.

Les compétences qui restent réservées à l'Etat sont les compétences régaliennes.

Ce sont généralement les compétences suivantes : politique étrangère et relations internationales de l'État ; nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil ; justice ; défense et forces armées ; sécurité de l'État ; armes, munitions et explosifs ; entrée et séjour des étrangers ; Ordre public et sécurité, à l'exclusion de la police locale ; Monnaie.

Dans tous les autres domaines, les compétences peuvent relever de l'entité autonome, qui les exerce soit de façon exclusive, soit de façon partagée avec l'Etat (dans ce cas, certaines bases ou principes sont fixés par la législation de l'Etat, et aménagés ou modifiés par la législation de l'entité autonome).

La véritable autonomie, l'autonomie de plein droit et de plein exercice, est donc à la fois organique et matérielle :

- Organique : l'acte est voté par l'assemblée délibérative de la Collectivité autonome ;
- Matérielle : elle porte sur une liste de matières établies par la Constitution.

Intervenant dans des champs de compétences relevant de l'entité autonome (autonomie matérielle), l'acte voté par l'Assemblée de la

Collectivité autonome (autonomie organique) a la même valeur que la loi nationale.

Comme la loi nationale, elle reste soumise à la Constitution et au contrôle du juge constitutionnel, en cas de saisine de celui-ci.

Cette autonomie pleine et entière existe dans le système institutionnel français.

C'est le cas des lois de pays de la Nouvelle-Calédonie.

La Polynésie, elle, bénéficie d'une autonomie matérielle (ses lois de pays portent sur des matières normalement réservées à la loi nationale), mais pas organique : elles demeurent des actes administratifs soumis au contrôle du Conseil d'État.

Enfin, le CGCT mentionne, pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, l'« *autonomie* » de ces territoires, mais il s'agit d'une référence purement formelle, leur statut juridique relevant de la simple décentralisation.

Il ressort des éléments ci-dessus rappelés que le transfert de la compétence normative, donc l'octroi d'un pouvoir législatif, est un critère décisif d'un statut d'autonomie.

Le rapport de la Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de l'Assemblée de Corse relève également un certain nombre d'« *invariants* » de tout statut d'autonomie, parmi lesquels :

- La législation de l'entité autonome demeure soumise aux normes hiérarchiquement supérieures émanant de l'État (Constitution, lois organiques) et aux traités internationaux ;
- L'autonomie n'entraîne pas *de facto* l'indépendance ;
- Dans toute autonomie, est prévue une répartition des compétences entre l'État et la Collectivité autonome, selon des compétences de principe et d'attribution ou selon des compétences partagées ;
- Un représentant de l'État est toujours présent sur le territoire de la région autonome, *a minima* pour relayer l'exercice des compétences régaliennes ;
- En application des principes de base de la vie démocratique, toute Collectivité autonome procède de la légitimité du suffrage universel ;
- Le contrôle juridictionnel des actes pris par l'entité autonome est généralement assuré par la juridiction constitutionnelle (ex. de la Nouvelle-Calédonie, des régions à statut particulier ou Communautés autonomes d'Italie et d'Espagne) ;

- L'autonomie est un processus évolutif, basé sur une relation partenariale démocratique entre l'Etat et la collectivité autonome, et non une situation figée de manière définitive ;
- Dans tous les territoires ayant bénéficié d'une autonomie, les résultats politiques, économiques et sociaux obtenus conduisent à ne pas envisager un « *retour en arrière* »,
y compris chez les forces politiques n'ayant pas été historiquement partisans de l'autonomie. Les clivages et oppositions démocratiques deviennent d'un autre ordre : projet de société, indépendance, gestion des politiques publiques... jamais ou très marginalement sur le principe de l'autonomie.

L'autonomie de plein droit et de plein exercice de la Corse introduirait donc, à la fois d'un point de vue organique et matériel, un nouveau modèle au sein de la Constitution française, adapté à ses spécificités de territoire insulaire méditerranéen : la capacité pour l'Assemblée de Corse, organe législatif de la Collectivité autonome de Corse, d'adopter ses propres lois dans le champ des compétences transférées, lesquelles ne concerneraient pas les domaines régaliens de l'Etat.

Un statut d'autonomie certes innovant pour la tradition politique et constitutionnelle française, mais qui ne ferait qu'aligner la Corse sur le droit commun de la plupart des grandes îles ou grands archipels de l'Union Européenne, et notamment en Méditerranée.

Le critère de l'insularité ressort en effet, tant dans les travaux que dans les retours d'expérience, comme une donnée objective souvent corrélée au plan institutionnel avec l'autonomie.

Le caractère insulaire alimente de façon dialectique le choix institutionnel d'autonomie pour deux sortes de raisons :

- Des raisons d'ordre géographique : l'insularité génère des contraintes permanentes objectives et des traits structurels spécifiques qui appellent à l'émergence de normes spécifiques :

Cités dans le rapport MASTOR, Gaetano Armao ou Francina Armengol Socías évoquent par exemple 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...* ».

Ces données ont également été largement objectivées par différents rapports, notamment dans le domaine économique (voir notamment le Rapport « L'entrepreneuriat dans les îles : contribuer à la cohésion territoriale » de Marie-Antoinette Maupertuis adopté par le Comité des Régions le 12 mai 2017 ; et « Etudes Goodwill management » commandées par la CCI en 2019

- cf. infra).

Dans le même esprit, le Rapport sur la Politique de Cohésion dans les Îles du Président de la Commission REGI du Parlement européen, Younous Omarjee, plaide pour la prise en compte des contraintes

spécifiques liées à l'insularité, à travers notamment l'élaboration d'un « Pacte des îles ».

Adopté le 7 juin 2022 à une très large majorité par le Parlement européen, ce rapport marque une avancée majeure dans la prise en compte du fait insulaire par les institutions européennes, et renforce la légitimité de la revendication d'autonomie des îles auprès de leur Etat membre.

Le lien entre insularité et autonomie est d'ailleurs souvent explicitement visé dans les textes fondateurs des différents statuts d'autonomie des territoires insulaires.

Ainsi, le statut des îles Baléares énonce dans son préambule : « *Le statut appréhende l'insularité du territoire de la communauté autonome comme un fait différentiel justifiant une protection spéciale* ».

- La seconde raison, plus subjective, identifie un lien entre insularité et identité. 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* ». Dans le sens le plus strict, l'insularité désigne bien évidemment ce qui est relatif à une île ou un archipel ; mais cette donnée géographique façonne aussi l'identité collective des peuples insulaires : Montesquieu a consacré un chapitre de l'Esprit des Lois aux « *peuples des îles* », tandis que le statut des Açores évoque les « *immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires* ».

Il existe donc un lien avéré entre insularité et autonomie.

Droit commun des régions insulaires, l'autonomie est également compatible avec les principes de la République française.

Il importe d'ailleurs à cet égard de rappeler que l'Association Régions de France a pris une position claire en faveur du principe d'un tel statut d'autonomie dans le Livre Blanc adressé aux différents candidats à l'élection présidentielle de 2022 : il s'agit désormais de « **Reconnaître à la Corse un statut d'autonomie renforcée dans la République :**

Créer dans la Constitution un nouvel article conférant à la Corse un statut d'autonomie de plein droit et de plein exercice dans la République. Ce statut serait défini par une loi organique adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, prévoyant le transfert de compétences dans certaines matières avec pouvoir normatif de nature législative ou quasi législative au bénéfice de la Collectivité de Corse, les compétences régaliennes demeurant du ressort de l'État. » (Vers une République de la confiance, Le livre blanc des régions, Régions de France, page 20)

B) L'autonomie pour quels objectifs ?

1) L'enjeu historique : Tourner la page de la logique de conflit entre la

Corse et l'Etat et construire une relation enracinée dans le dialogue et le respect réciproques

Le processus initié le 16 mars 2022 vise à construire une réponse politique globale à la question corse.

Cette question est d'abord et avant tout fondamentalement politique, et présente donc une dimension historique et symbolique forte.

a) Réinscrire la question corse dans sa perspective historique

Vouloir résumer la question corse à ses dimensions sectorielles, à des solutions techniques ou administratives, voire à une revendication institutionnelle est réducteur et voué à l'échec.

L'évolution institutionnelle vers un statut d'autonomie, comme les autres enjeux en termes économiques, sociaux, culturels et linguistiques, ont bien sûr vocation à être abordés et traités par le processus en cours.

Mais celui-ci a bien pour objectif de construire et de mettre en œuvre une réponse politique globale à la question corse.

Or, celle-ci puise profondément et puissamment à l'histoire.

Le peuple corse a su, au XVIII^{ème} siècle et sous le regard admiratif de l'Europe des Lumières, se doter d'une Constitution démocratique écrite, la première au monde.

Une Constitution qui commence par ces mots : « *La Diète du peuple de Corse, légitimement maître de lui-même, (...), ayant reconquis sa liberté, voulant donner à son gouvernement une forme durable et permanente, en le transformant en une constitution propre à assurer la félicité de la Nation (...)* ».

Il a été mis fin à cette expérience démocratique précurseuse et singulière par la force des armes : la bataille de Ponte Novu, le 8 mai 1769 (le 9 mai selon certains historiens) marque la fin de la conquête de la Corse par les armées du Roi de France, une conquête souvent féroce et impitoyable.

Commence alors la période de rattachement de l'île à la France, d'abord celle de la monarchie absolue, puis à la République, avec le décret du 30 novembre 1789.

Un décret qui, pour Pasquale Paoli, Père de la Nation corse, consacre « *l'union libre à la nation française, (qui) n'est pas la servitude, mais la participation de droit* » (Lettre de Pasquale Paoli du 23 décembre 1789). S'ouvre alors une période de plus de deux siècles, dont l'analyse fait bien sûr l'objet de controverses historiques et politiques, selon la grille de lecture que l'on retient.

Certes deux siècles d'une histoire commune forte, d'adhésion pleine et entière, pour des générations de Corses, à la République et d'engagement en faveur de celle-ci, en temps de paix comme en temps de guerre, sans que jamais ne disparaisse pour autant le sentiment d'appartenance à la Corse que ressentent tous les Corses.

Mais aussi et simultanément deux siècles d'une histoire durablement douloureuse et conflictuelle, faite d'injustices à l'encontre de la Corse et

des Corses, jusqu'à ce que ce resurgisse avec force la revendication politique régionaliste d'abord, puis autonomiste, nationaliste et indépendantiste, des années 1960 jusqu'à aujourd'hui.

Les soixante années qui viennent de s'écouler ont été marquées par un conflit politique de forte intensité, à l'échelle d'une petite île comme la Corse, et d'un grand pays démocratique comme la France : des luttes politiques, sociales et culturelles ; des manifestations qui dégénèrent en affrontements ; l'affaire d'Aleria ; la naissance du FLNC ; les barbouzes et services parallèles ; des milliers d'attentats ; des dizaines de morts ; des centaines de prisonniers politiques...

Jusqu'à l'ouverture du processus du 16 mars 2022, dont l'acte de naissance n'est malheureusement pas la prise en compte du suffrage universel, mais l'assassinat sauvage en milieu carcéral d'Yvan Colonna, condamné à la réclusion criminelle à perpétuité pour l'assassinat du Préfet Erignac.

Il faut aujourd'hui sortir définitivement de la logique du conflit, et s'engager dans l'écriture commune d'une nouvelle page des relations entre la Corse et l'Etat.

Pour le faire sereinement et sans arrière-pensées, il est indispensable d'avoir le courage et la lucidité politiques de reconnaître et d'assumer ensemble l'histoire de conflit, dans sa genèse, comme dans ses conséquences.

Celle-ci inclue nécessairement la question des suites pénales et civiles liées aux poursuites ou condamnations pour des faits en relation avec le conflit.

Le processus de discussion en cours doit ainsi intégrer cette problématique dans toutes ses dimensions (retour à la liberté, condamnation pécuniaires, inscription des condamnés au Fijait, arrêt des poursuites en direction des personnes ayant participé aux manifestations du printemps 2022).

Cela a été le cas dans toutes les situations identiques ou similaires à celle de la Corse, avec pour corollaire le retour définitif et irréversible à la paix publique.

Cette phase globale est qualifiée dans le rapport de Romain Colonna comme celle de « *la reconnaissance politique formelle du conflit* », laquelle permet de déboucher « *sur un accord politique entre les parties et acteurs afin d'enraciner une paix durable* » (p.90).

C'est cette aspiration qu'émet notamment la délibération n° 22/084 AC adoptée par l'Assemblée de Corse le 3 juin 2022 portant adoption d'une motion relative à un processus de fin de conflit avec l'Etat français.

Cette reconnaissance du conflit n'exclut pas les désaccords entre les parties sur la lecture de l'Histoire, et ne vise pas à faire triompher une vision sur une autre.

Les Corses ont, en fonction de leurs opinions politiques, une lecture différente et quelquefois opposée de la période contemporaine, et le pluralisme démocratique impose le respect de toutes ces opinions.

Et les élus nationalistes corses n'ont forcément pas la même lecture que les représentants du Gouvernement et de l'Etat de ce qu'ont été les relations entre la Corse et la République depuis deux siècles.

Mais il est essentiel que l'analyse de chaque partie soit reconnue en son principe, et que puisse s'écrire une vision partagée de l'histoire du

conflit et du chemin permettant d'en sortir.

Au-delà de cette reconnaissance politique et symbolique de l'existence et des raisons d'un conflit, il convient de trouver un chemin politique et juridique qui permettent de prendre en compte ce que chacune des parties a, en début de processus, considéré comme essentiel.

b) Les notions fondamentales à intégrer dans le statut d'autonomie

Il s'agit pour l'ensemble des sensibilités nationalistes des notions fondamentales communes à cette famille politique, et réaffirmées comme telles dès le début du processus : la notion de peuple corse, la coofficialité de la langue corse, le lien entre les Corses et leur terre, concrétisé notamment par un statut de résident.

- Le peuple corse

Le peuple corse existe.

Il est une évidence historique, politique, culturelle, sociologique ; une communauté humaine ouverte, vivante, qui a évolué au fil du temps, mais qui reste singulière en ce qu'elle est identifiable et s'identifie elle-même par sa langue, sa culture, son rapport à sa terre, sa volonté de se doter d'institutions propres et de se projeter dans un destin commun.

La question de la reconnaissance juridique du peuple corse est centrale.

Elle a d'ailleurs été systématiquement couplée à la revendication d'autonomie, dès la théorisation de cette notion par l'ouvrage « *Autonomia* » (1974).

Elle est d'ailleurs partagée bien au-delà de la famille nationaliste, l'Assemblée de Corse ayant, à plusieurs reprises, y compris sous des mandatures non nationalistes, affirmé l'existence du peuple corse et demandé la reconnaissance de ses droits :

- Délibération n° 88/59 de l'Assemblée de Corse du 13 octobre 1988 relative à la notion de peuple corse :

« L'Assemblée de Corse, affirme l'existence d'une communauté historique vivante regroupant les Corses d'origine et les Corses d'adoption.

Elle entend faire valoir les droits du peuple corse à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques dans le cadre de la Constitution française ».

- Délibération n° 00/31 de l'Assemblée de Corse du 19 mars 2000 relative aux principes, objectifs et calendrier du processus de réforme engagé par le Gouvernement avec les élus de la Corse :

« L'Assemblée de Corse,

Considère que le fondement de la personnalité corse et de sa

reconnaissance a été affirmée par délibération du 13 octobre 1988, dans laquelle elle définit le peuple corse comme une « communauté historique et culturelle vivante regroupant les Corses d'origine et les Corses d'adoption (...) »

Le peuple corse s'inscrit dans une dimension humaniste, moderne et évolutive d'une communauté de destin, fondée sur la libre adhésion individuelle à une conscience collective et spécifique.

Cette affirmation est le socle du pacte social qui doit intégrer sans distinction ni exclusion les hommes et les femmes qui veulent construire ensemble l'avenir de la Corse.

Elle contribuera à la construction de la paix à laquelle aspire la société corse ».

- Délibération n° 18/043 AC de l'Assemblée de Corse du 8 mars 2018 portant adoption d'une résolution pour la reconnaissance des droits du peuple corse :

« L'Assemblée de Corse,

Parce qu'il lui revient de rappeler le sens profond de cette réforme pour la Corse et le long cheminement historique dans lequel il se situe, rappelle son attachement à ses anciennes délibérations qui affirmèrent l'existence du peuple corse comme « communauté historique et culturelle vivante regroupant les Corses d'origine et les Corses d'adoption » (délibération 88/59 AC du 13 octobre 1988).

Cette définition d'un corps politique affirmant sa volonté de partager un destin commun nous appelle une nouvelle fois, fort logiquement, à « faire valoir les droits du peuple corse à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques dans le cadre de la constitution française » (délibération du 13 octobre 1988).

Aujourd'hui, l'Assemblée de Corse réaffirme solennellement l'existence du peuple corse. Et, c'est au nom de ce peuple corse, et sous son contrôle, au nom également de son droit à l'existence et à la pérennité, que ses institutions demandent les moyens juridiques nécessaires pour assumer pleinement leurs responsabilités. »

La proposition d'intégration de la notion de « Peuple corse » dans le nouveau statut de la Corse et dans la modification constitutionnelle consacrée à la Corse s'inscrit dans la continuité de ces délibérations réitérées de l'Assemblée de Corse, en 1988, 2000, et 2018, y compris en ce qui concerne la référence à la communauté de destin comme un des critères de la définition du peuple corse.

Elle est une notion centrale du statut d'autonomie et de la solution politique globale à construire dans le cadre du processus en cours.

Elle est aussi une façon de rappeler que le peuple corse est riche aussi

de sa diaspora, des centaines de milliers de femmes et d'hommes qui ont vocation à contribuer à la construction et à l'émergence de la Corse autonome, à l'instar de ce qu'ont fait tous les peuples qui ont su mobiliser leur diaspora.

Fort logiquement, sont tout aussi centraux les deux éléments qui contribuent de façon décisive à la cohésion et à l'existence du peuple corse : la langue et le lien à la terre.

- La langue et le statut de coofficialité

La langue corse fait, comme toutes les langues, partie du patrimoine commun de l'humanité.

Elle est, depuis des temps immémoriaux, l'idiome utilisé par les Corses, permanence affirmée malgré la présence voire la prééminence, au gré des situations politiques, écrite et/orale, d'autres langues ou idiomes.

La question de l'existence, de la reconnaissance et du devenir de la langue corse a été centrale dans la renaissance de l'idée nationale, pendant tout le vingtième siècle.

La question demeure centrale aux yeux des Corses aujourd'hui : l'enquête sociolinguistique commandée par la Collectivité de Corse confirme notamment l'attachement fort des Corses à leur langue et leur volonté de voir ses usages maintenus et développés.

La langue corse est un facteur essentiel de richesse et d'équilibre pour la société corse d'aujourd'hui.

Elle est un élément constitutif décisif de l'identité collective.

Elle garantit la transmission d'une culture et d'un rapport au monde qui nous ont constitué et façonné en tant que peuple, au fil des millénaires.

Elle est un facteur de cohésion, d'intégration, dans une société qui doit apporter des réponses pertinentes à des mutations démographiques et sociologiques d'une ampleur, quelquefois d'une violence sans précédent.

Elle est un viatique vers la Méditerranée et une communauté de locuteurs de plus d'un milliard de membres.

Elle peut et doit redevenir aujourd'hui facteur de valorisation professionnelle, dans le cadre d'un bilinguisme ou multilinguisme facteur d'ouverture sur le monde.

Elle est un élément clé d'une culture originale, qui a vocation à être à la fois un liant puissant de la société insulaire, un point d'ancrage dans un monde de plus en plus globalisé, mais aussi une passerelle et une ouverture à l'Autre.

L'Assemblée de Corse a, dès le 8 juillet 1983, adopté une proposition adressée au Premier ministre, ayant « *pris acte du caractère fondamental de la langue comme ciment de la culture et de l'urgence de mettre en œuvre une réelle politique de réappropriation culturelle qui traduise la volonté de l'assemblée de rendre sa langue à son peuple. Consciente du caractère historique de ses responsabilités, l'Assemblée de Corse a décidé de s'engager dans une politique de bilinguisme dans le cadre d'un plan triennal qui sera élaboré en concertation avec l'État, ce bilinguisme étant compris de la maternelle à l'université [...] l'enseignement de la langue fera l'objet d'une modulation horaire sur la base du principe de l'enseignement obligatoire* ».

Postérieurement à cette délibération, de nombreux travaux de linguistique et de sociolinguistiques ont démontré qu'acquérir un statut de langue officielle est, pour une langue en situation de diglossie, la condition indispensable de la pérennité et du rayonnement, cette opinion étant aujourd'hui très majoritairement admise dans la communauté scientifique.

Tirant les conséquences de cette démonstration, l'Assemblée de Corse, s'est, par délibération n° 013/96 en date du 17 mai 2013, prononcée en faveur de la coofficialité.

Elle en a adopté une définition précise :

« La coofficialité signifie l'insertion de la langue corse au sein du système juridique, par la création de droits linguistiques territoriaux et d'obligations nouvelles pour tous les pouvoirs publics et le secteur privé sur le territoire insulaire » [...] « I / Principes Généraux. Article 1 Le projet du présent statut : 1. Le présent statut vise à protéger, encourager et normaliser l'usage du corse dans tous les domaines et à garantir l'emploi officiel du français et du corse à parité sur le territoire de la Corse. 2. Les objectifs principaux du présent statut sont les suivants : a) protéger et encourager l'emploi du corse par tous les habitants, dans tous les domaines d'usage, qu'il s'agisse de la vie privée ou de la vie publique, b) rendre effectif l'emploi officiel du français et du corse, sans aucune discrimination envers tous les habitants, c) normaliser et encourager l'emploi du corse dans les collectivités locales, l'administration, l'enseignement, les médias, les industries culturelles, le monde socioéconomique et sportif, d) garantir l'accès à la connaissance et à la pratique du corse à tous les habitants, e) définir les devoirs des pouvoirs publics afin de faire respecter les droits de l'ensemble des locuteurs. »

L'Assemblée de Corse a également demandé *« au Gouvernement de créer les conditions de la coofficialité »*.

Dix ans après, et sans que le Gouvernement n'ait jamais donné suite à cette demande, l'Assemblée de Corse s'est à nouveau prononcée à l'unanimité par délibération n° 23/057 AC du 28 avril 2023, dans le cadre d'une résolution relative notamment à la coofficialité, en suite du jugement du Tribunal administratif de Bastia en date du 9 mars 2023 annulant les règlements intérieurs de l'Assemblée de Corse et du Conseil exécutif de Corse instituant l'usage du corse et du français comme langue des débats :

« Le Conseil exécutif de Corse et l'Assemblée de Corse,

Affirment, avec détermination, leur volonté de parler corse dans l'hémicycle de l'Assemblée de Corse et au sein du Conseil exécutif de Corse, tous deux « garants des intérêts matériels et moraux du peuple corse » ;

Souhaitent à cet effet que les règlements intérieurs votés à l'unanimité par l'Assemblée de Corse et le Conseil exécutif de Corse, qui disposent que « Les langues des débats sont le corse et le français », puissent

s'appliquer pleinement dans des conditions juridiques sécurisées ;

Contestent le jugement rendu le 9 mars 2023 par le tribunal administratif de Bastia relativement à leurs règlements intérieurs respectifs, en ce qu'il exclut, par son analyse et ses conséquences, l'usage libre et sécurisé de la langue corse au sein des institutions de la Corse, de l'ensemble des collectivités publiques de l'île et de l'espace public ;

Réaffirment leur volonté que la langue corse et la langue française puissent être librement utilisées dans les actes de la vie publique, conciliant le droit au libre usage de la langue et l'égalité de tous les citoyens ;

S'engagent à mobiliser les moyens juridiques et démarches politiques pouvant concourir à atteindre cet objectif ;

Constatent que seule une révision constitutionnelle peut permettre de l'atteindre, en conférant à la langue corse un statut de co-officialité ;

Sollicitent un retour d'expérience du Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités afin de nourrir la réflexion des élus sur les suites opérationnelles à engager concernant le libre usage de la langue corse au sein des institutions publiques ;

Rappellent que la défense et le rayonnement de la langue corse participent d'un combat universel pour la préservation de toutes les langues, patrimoine de l'humanité. »

- Le lien entre le peuple corse et sa terre, et le statut de résident

Le concept de « peuple » correspond à la fabrication d'une identité au moyen d'une histoire commune, d'un destin commun, d'une langue commune, mais « *aussi, et peut être surtout, d'une terre commune. Laquelle a la particularité, non secondaire, d'être une île* » (W. Mastor, « Façonner l'identité au prisme de l'immobilité », p.5).

Un des éléments essentiels de la construction de l'identité individuelle et collective des Corses est le rapport à leur île.

Ce lien à la Corse est à la fois physique : c'est la propriété d'un bien immobilier au village, terrain ou maison, qui signe l'appartenance d'un individu ou d'une famille à une communauté villageoise, tandis que la perte de ce lien est le prémice inéluctable de la rupture progressive avec le lieu de l'origine ; et immatériel : c'est tout autant l'attachement à l'île et sa mémoire entretenue qui permettent aux Corses de la diaspora de continuer à se sentir corses, malgré l'exil et l'absence, quelquefois depuis des générations.

Comme le relève Marina Casula dans un article de 2006, « *l'île est au centre des représentations collectives qui organisent et construisent l'identité collective corse* » (« l'identité corse : une relation récursive entre identité et territoires vécus »).

La force de ce lien explique la violence des réactions des Corses tout au long de l'histoire, dès lors qu'il était porté atteinte, de façon matérielle ou symbolique, au lien les unissant à leur terre : des révoltes du Fium'Orbu au XVIIIème siècle aux événements d'Aleria en 1975, des mobilisations contre les boues rouges (acte fondateur qui a joué un rôle décisif dans l'émergence du droit de l'environnement) ou les projets de la Testa Ventilegna dans les années 1970 aux attentats contre la spéculation.

La force et la permanence du lien unissant les Corses à leur terre a été réaffirmée avec force par l'Assemblée de Corse dans sa délibération n° 14/042 AC du 24 avril 2014 portant sur la protection du patrimoine foncier, qui dans son article 1^{er} énonce :

« L'Assemblée de Corse,

Réaffirme solennellement que le lien unissant les Corses à leur terre, du fait notamment de l'insularité et d'une histoire singulière, est un élément constitutif de l'identité du peuple corse ».

Dans la même délibération, l'Assemblée de Corse, confrontée à la vague de spéculation qui frappe la Corse dès cette époque – vague qui n'a cessé de monter en puissance depuis –

« Appelle solennellement l'attention des plus hautes autorités de l'Etat sur le caractère préoccupant de la situation de la Corse particulièrement dans les domaines du foncier et de l'immobilier, telle que rappelée ci-dessus, ainsi que sur les conséquences dommageables qui en résultent pour les intérêts de la population résidente et, d'une manière générale, pour la cohésion sociale, le développement du territoire et l'identité de l'île ».

Cet appel solennel de l'Assemblée de Corse, est, à ce jour, dix ans plus tard, resté sans aucune réponse significative de la part de l'Etat.

Enfin, toujours dans la même délibération, l'Assemblée de Corse, après s'être engagée à mobiliser tous les instruments juridiques mis à sa disposition, « *dit que la mise en œuvre de l'ensemble de ces moyens, relevant du droit commun, ne saurait constituer une réponse suffisante à la situation à laquelle la Corse est confrontée, en ne permettant pas une pleine maîtrise du patrimoine foncier ».*

L'Assemblée de Corse « *se prononce en conséquence pour la définition d'un cadre normatif nouveau de nature à préserver les intérêts de la Corse, et en matière d'accès à la propriété foncière, les intérêts de ses habitants ayant le statut de résident ».*

Plus de douze ans après, ce statut de résident n'a toujours pas vu le jour, notamment du fait qu'il serait inconstitutionnel et non compatible avec le droit européen.

Aux fins de rendre incontestable cette compatibilité, il est donc proposé de constitutionnaliser le lien entre les Corses et leur terre, cette constitutionnalisation ouvrant la voie à l'acceptabilité juridique de la mise en œuvre d'un statut de résident.

Un statut à combiner avec d'autres mesures, de nature législative,

fiscale, et réglementaire, pour lutter par la force du droit contre la spéculation et la dépossession, permettre l'accès au logement, organiser la transmission du patrimoine familial, mettre en valeur les terres agricoles, maîtriser l'aménagement du territoire.

Ces propositions croisées et convergentes ont été largement développées dans le cadre de la réunion de Beauvau du 7 juin dernier.

Les propositions de chemin constitutionnel présentées dans le cadre de cette réunion et développées dans le présent rapport (Cf infra Partie 2) permettront de concrétiser ces propositions (à affiner dans le cadre de la deuxième partie du processus), tout en respectant les deux principes « intangibles » rappelés par le Ministre de l'Intérieur et des Outre-Mer Gérald Darmanin, au nom du Président de la République : « *la Corse dans la République et le refus de créer deux catégories de citoyens* ».

2) L'enjeu de construction démocratique : des institutions équilibrées pour une vie démocratique forte et apaisée

a) La volonté du peuple corse de vivre dans une société démocratique, libre et apaisée

Les échanges et débats intervenus avec les citoyens comme avec les élus, qu'ils soient territoriaux, communaux, et intercommunaux permettent de dégager une attente commune forte : que l'accession à un statut d'autonomie soit synonyme de renforcement de la vitalité démocratique de la société corse.

C'est d'abord vrai en ce que l'aspiration à la paix, après des décennies de douleurs et de drames, est partagée par l'ensemble des Corses.

Cette aspiration se prolonge du refus des dérives mafieuses qui gangrènent et menacent la société corse.

Ce refus est exprimé par des collectifs anti-mafia, des associations et de nombreux citoyens.

Il l'est également par les institutions de la Corse : dans une délibération n° 22/162 en date du 18 novembre 2022, le Conseil exécutif de Corse et l'Assemblée de Corse ont adopté une résolution relative aux dérives mafieuses dans laquelle ils :

« **EXPÉRIMENT ET REAFFIRMATION** solennellement la volonté du peuple corse de vivre dans une société libre, démocratique, et apaisée.

CONVIENNENT de définir comme « dérive mafieuse » toute forme de crime ou de délit, ou tout comportement, émanant de groupes appartenant à la sphère de la criminalité organisée, et usant de violence ou contrainte, ou menaçant de le faire, pour influencer sur les choix individuels et collectifs des citoyens, et/ou des décideurs, et/ou des élus, et de la société corse, notamment dans la sphère économique et/ou politique.

S'ENGAGENT à ériger le refus de ces dérives mafieuses, et son corollaire, la prééminence de la culture démocratique, comme une priorité de l'action publique de la Collectivité de Corse.

CONSTATENT que des actions et décisions importantes ont déjà été prises par la Collectivité de Corse pour apporter des réponses opérationnelles efficaces à ces dérives, notamment dans le domaine de la sécurisation des procédures administratives de gestion des fonds publics.

RAPPELLENT que les réponses policières et judiciaires aux dérives mafieuses relèvent exclusivement des compétences régaliennes. »

EN APPELLENT donc aux autorités administratives et judiciaires de l'Etat en Corse pour communiquer, sur la base des éléments objectifs en leur possession, de leur analyse de la situation et de leurs propositions en matière de politique pénale contre les dérives mafieuses.

REITERENT leur demande aux autorités administratives et judiciaires de l'Etat d'être auditionnées par la Conférence des Présidents.

RENOUVELLENT à cet égard, leur demande de communication du rapport de la Juridiction Interrégionale Spécialisée (JIRS) de Marseille, lequel aurait objectivé l'existence d'un « système mafieux » en Corse, ainsi que celui du Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) pointant, selon les autorités judiciaires, l'existence d'« entre 20 et 25 » bandes criminelles en Corse.

PROPOSENT à l'ensemble des élus de la Corse et des forces vives de la société corse de partager ces objectifs, et de définir et mettre en œuvre une stratégie d'ensemble permettant de les atteindre.

ACTENT dans cette perspective la mise en place d'un cycle de travail de cinq mois, associant organes de la Collectivité de Corse, communes, intercommunalités, et forces vives.

DISENT que les travaux ainsi engagés s'organiseront autour de cinq thèmes prioritaires :

-éthique et politiques publiques

- secteurs économiques particulièrement exposés
- drogues, commerces illicites
- dérives mafieuses : instruments d'analyse et de quantification ; procédure, droit et politique pénale
- Enjeux éducatifs, culturels et sociétaux »

Les perspectives ainsi tracées doivent permettre à chacune des parties, dans le cadre du statut d'autonomie, de mobiliser les moyens démocratiques à sa disposition pour lutter contre tout type de pressions ou de mécanismes d'emprise mafieuse :

- L'Etat, dans le cadre de ses missions régaliennes, et en application d'une politique pénale et d'ensemble lisible, cohérente, respectueuse des droits et libertés individuels ;

- La Collectivité de Corse, les communes et les intercommunalités, en liaison avec les forces vives de l'île, pour garantir le caractère démocratique et conforme à l'intérêt général des décisions prises par la Collectivité autonome de Corse et les collectivités locales.

Les travaux produits dans le cadre des cinq groupes de travail institués par la Collectivité de Corse feront l'objet d'un rapport du Conseil exécutif et de l'Assemblée de Corse et d'un vote de l'Assemblée de Corse.

Les préconisations et décisions prises dans le cadre de cette délibération auront bien sûr vocation à être intégrées au deuxième cycle du processus, entre juillet 2023 et la fin de l'année.

- b) Un équilibre institutionnel garantissant le périmètre des compétences des communes, intercommunalités, et territoires :

Les inquiétudes exprimées par les élus corses, qu'ils soient territoriaux, communaux, ou intercommunaux, relativement à la perspective d'un statut d'autonomie, sont principalement relative à la crainte d'une omnipotence de la Collectivité de Corse au détriment des autres niveaux de Collectivité.

Les échanges intervenus entre la Collectivité de Corse et les élus communaux et intercommunaux, notamment avec les associations de Maires de Haute-Corse et de Corse du Sud, et au sein de la Chambre des Territoires, ont permis d'acter la volonté partagée de refuser toute forme de « centralisme territorial » et de garantir, voire de renforcer, les compétences des communes et intercommunalités.

Le futur statut d'autonomie sera donc construit en concertation avec les Maires et Présidents d'intercommunalité, en veillant à ce que les blocs de compétences de chaque échelon soient clairement identifiés et respectés.

Les différentes auditions menées dans le cadre des travaux de la Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse font à ce titre apparaître de façon claire le lien qui existe entre l'autonomie et le principe de subsidiarité interne : *« L'autonomie d'un territoire permet de développer au sein de ce même territoire des relations politiques et institutionnelles efficaces et proches avec les autres collectivités. »*

Il est proposé que le statut d'autonomie inclue, pour la Corse, la compétence de statuer sur son organisation administrative et institutionnelle interne.

Cette compétence, si elle est transférée par l'Etat, a vocation à être exercée dans un cadre partenarial entre les différents niveaux de Collectivité, et permettra de réfléchir de concert aux éventuelles innovations à apporter, par exemple dans les domaines suivants : regroupements communaux sur la base du volontariat, redéfinition des périmètres de tout ou partie des EPCI, par exemple en les faisant mieux coïncider avec des logiques de cohérence, nouvelle répartition des compétences entre l'échelon communal et supra-communal...

Cette proposition a vocation à être débattue, entre élus de la Corse et avec le Gouvernement, dans le cadre de la deuxième phase du processus.

Il en est de même de la proposition d'extension des compétences et des moyens de la Chambre des territoires, pour aller vers un bicamérisme adapté à la Corse.

Au-delà de la consécration des compétences conférées aux communes, intercommunalités et territoires, le nouveau statut devra également veiller à ce que les collectivités aient réellement les moyens budgétaires de les exercer.

- c) Un nouveau pacte budgétaire, fiscal et financier, entre l'Etat, la Collectivité de Corse, et les communes, intercommunalités, et territoires, garantissant à chaque Collectivité les moyens d'exercer réellement ses compétences

Tout transfert de compétences doit se prolonger du transfert des moyens humains et budgétaires nécessaires à leur plein exercice, sauf à condamner les collectivités et leurs élus à se retrouver en situation d'échec.

Cela est vrai pour la Collectivité de Corse.

Cela l'est tout autant pour les communes et intercommunalités.

Or, la Collectivité de Corse, tout comme les communes et intercommunalités, sont aujourd'hui l'une comme les autres, dans l'impossibilité d'exercer pleinement leurs compétences dans de multiples domaines, du fait de contraintes budgétaires indépassables dans le cadre actuel.

La Collectivité de Corse se retrouve aujourd'hui dans une situation paradoxale.

Malgré un contexte d'ensemble défavorable, la Collectivité de Corse affiche à ce jour une situation financière saine, traduite par :

- Un taux d'épargne brute de 20,2%, très supérieur au taux moyen affiché en 2022, par les régions et départements consolidés : 17,2% ;
- Une capacité de désendettement récurrente de 4,1 ans (pour un taux moyen 2022 de 3,7 ans), soit très en deçà du ratio d'alerte fixé généralement à 12 ans (*données CA 2022 retraitées des aléas exceptionnels dus au paiement de la pénalité CFF*) ;
- Une montée en puissance des investissements : malgré la conjoncture budgétaire difficile et les difficultés opérationnelles liées à la fusion, le Conseil exécutif de Corse a fait le choix de renforcer sa politique d'investissement.

Avec des résultats qui sont à souligner : alors que les trois ex-collectivités (Collectivité de Corse, Conseil départemental de Corse du Sud, et Conseil départemental de Haute-Corse) ont investi annuellement en moyenne cumulée 290 M€ au cours des exercices qui ont précédé la fusion, la Collectivité de Corse nouvelle a, quant à elle, investi 317 M€ en 2021, et 341M€ en 2022.

La Collectivité de Corse a donc démontré sa capacité de gestion, en

maitrisant sa trajectoire malgré les aléas qui ont impacté annuellement les exercices budgétaires de l'institution depuis sa création (renégociation d'emprunts structurés, crise COVID, pénalités au titre du contentieux Corsica Ferries, inflation).

Les comptes administratifs adoptés entre 2018 et 2022 en sont le reflet. Le bon niveau d'épargne de la Collectivité de Corse, gage de sa capacité d'investissement, relève de deux facteurs cumulatifs :

- La gestion financière avisée de la Collectivité qui a su maîtriser ses charges de fonctionnement dans un contexte de fusion, mécaniquement inflationniste les premières années, et de résurgence de l'inflation par la suite (+2,9% par an en moyenne depuis 2018) ;
- Une dynamique forte des recettes de fonctionnement qui ont enregistré une progression annuelle moyenne de 3,2% par an.

Cette croissance des recettes a reposé principalement sur deux ressources qui ont connu de très fortes progressions depuis 2018 :

- Les droits sur les tabacs (+60 M€, soit +64%, en 5 ans) ;
- Les DMTO – Droits de Mutation à Titre Onéreux (+47 M€, soit +76%, en 3 ans).

Il sera ici à nouveau fait remarquer que les recettes fiscales les plus dynamiques de la Collectivité de Corse sont la conséquence de phénomènes qui ont de lourds coûts par ailleurs pour notre société : le dynamisme des DMTO reflètent la force des mécanismes spéculatifs dans le domaine foncier et immobiliers, tandis que celui des droits sur les tabacs traduit un tabagisme à combattre compte tenu de ses conséquences sur la santé publique.

La situation de dépendance à ces ressources n'est donc nullement satisfaisante au plan politique et sociétal global.

En termes purement budgétaires, la sensibilité de ces recettes fiscales à la conjoncture économique permet de craindre une stagnation, voire une diminution de leur montant.

Les DMTO, dans l'ensemble français, sont, du fait du rebond des taux d'intérêt, affectés à la baisse (ils présentent une tendance de -20% en 2023).

Quant aux droits sur les tabacs, s'ils ne fléchissent toujours pas sur le premier semestre 2023, leur évolution plafonne, faisant craindre, d'un point de vue budgétaire, que l'alignement de leur tarif sur le droit commun génère un reflux important d'ici 2026.

Sans la contribution de ces deux ressources, le rythme d'évolution des recettes se serait limité à 1,3% par an, taux qui traduit la réalité de la pente structurelle des ressources de la Collectivité, et intrinsèquement la fragilité structurelle du budget de la Collectivité de Corse.

Le panier des recettes de la Collectivité est en effet par nature composé de recettes similaires à celles des grandes Collectivités de l'ensemble français : fiscalité locale pour l'essentiel sans pouvoir de taux, fiscalité nationale reversée (pour l'essentiel TVA et TICPE), et dotations.

La structure du budget actuel de la Collectivité de Corse est donc radicalement différente de la structure du budget d'une Collectivité

autonome.

Mieux encore, l'analyse de la dynamique potentielle de ces ressources fait ressortir deux faiblesses structurelles du panier de recettes de la Collectivité, comparativement aux régions et départements de droit commun :

- Un lien très distendu à l'inflation, que ne connaissent pas les autres régions : l'inflation actuelle s'est traduite pour les régions de droit commun par une augmentation proportionnellement beaucoup plus importante de leurs recettes (dans lesquelles chez la TVA pèse désormais près de 60% des recettes courantes, contre seulement 22% pour la Collectivité de Corse) ;
- La surreprésentation des recettes inertes (32% à la Collectivité contre 25% dans les régions et départements) sans même y adjoindre DMTO et tabacs, dont la dynamique semble compromise.

Conscient de la complexité de l'équation budgétaire à un moment où la ressource publique se raréfie, le Conseil exécutif mène une démarche systématique et continue de rationalisation de la dépense et d'optimisation de ses ressources.

Cependant, à iso compétences, la bonne gestion ne suffira pas à tenir une trajectoire financière viable (exemple de la nécessité d'abonder en 2023 la DCT, pour financer les DSP transports).

La Collectivité de Corse se retrouve prise dans un effet ciseau : la structure de recettes de la Collectivité, moins favorable que celle de ses homologues de droit commun, s'avère incompatible avec toute maîtrise de la capacité d'épargne.

La perte de dynamique des ressources et l'évolution mécanique de charges de gestion, dont certaines imposées aux Collectivités, seront extrêmement préjudiciables pour le budget de la Collectivité de Corse.

Sans transfert de ressources nouvelles, il n'y aura d'autre choix possible qu'une réduction drastique des investissements.

Or, la Collectivité de Corse doit continuer à investir massivement.

Ni le PEI (Cf. rapport de la Cour des Comptes : « *Les enseignements du PEI en faveur de la Corse (2002 – 2022)* » juin 2023), ni le PTIC, dont la Cour des Comptes a relevé le caractère mal engagé, n'ont permis ni ne permettront de financer les besoins en infrastructures de la Corse.

La réalisation de nombreux investissements reste aujourd'hui indispensable dans la plupart des secteurs stratégiques : eau, énergie, santé, déchets, agriculture, transports, éducation, formation, tourisme, patrimoine, numérique ; aux fins que la Corse dispose d'infrastructures et d'une offre de services publics nécessaires à ses équilibres économiques et sociaux et à une trajectoire dynamique de développement durable.

Pour la seule Collectivité de Corse, la programmation utile en investissement au titre des infrastructures relevant du PTIC peut se chiffrer à plus d'un milliard d'euros pour les dix prochaines années.

Or, la seule hausse mécanique et incompressible des dépenses de fonctionnement va, en l'état des faiblesses structurelles des recettes de la Collectivité, conduire à une diminution drastique de la capacité d'investir.

Et la méthode retenue par l'Etat pour la mise en œuvre du PTIC va parallèlement conduire nombre de communes dont les projets ont été financés à une impasse budgétaire, le taux de financement ayant souvent été ramené des 80% annoncés initialement à un taux beaucoup plus bas, et la Collectivité de Corse se retrouvant, pour les raisons ci-dessus exposées, contrainte de venir contribuer a posteriori au financement.

Cette démonstration conforte le constat réitéré par le Conseil exécutif lors du débat d'orientation budgétaire 2022, d'un budget sous-dimensionné au regard :

- D'une part, des besoins en investissement pour permettre le rattrapage infrastructurel ;
- D'autre part, de l'inéluctable effet ciseau dû à la stagnation de recettes des collectivités, qui au fil des années s'assimilent davantage, non à des ressources propres, mais à des dotations via les mécanismes de fiscalité reversée. Ces recettes ne suffisent en toute hypothèse pas à couvrir l'évolution mécanique de certaines dépenses incompressibles.

Le statut d'autonomie doit donc s'accompagner d'un nouveau pacte budgétaire, fiscal, et financier, ayant vocation à accompagner la mise en œuvre de la réforme.

Il sera ici rappelé que l'autonomie, si elle appelle une dimension fiscale, ne signifie pas la fin des concours financiers de l'Etat et de l'Union Européenne.

Concernant les ressources fiscales nouvelles, elles doivent faire l'objet d'une clé de répartition entre la Collectivité de Corse et les communes et intercommunalités, et pourront contribuer à financer des mécanismes de péréquation au profit des communes les plus contraintes (exemple du fond intercommunal de péréquation en Polynésie repris par l'Association départementale des Maires et Présidents d'EPCI de Corse du Sud).

L'équité territoriale et une politique volontariste en faveur des territoires de l'intérieur et de montagne ont en effet vocation à rester des priorités dans le cadre du futur statut d'autonomie.

d) La progressivité des transferts de compétences et de moyens humains

Une inquiétude récurrente, et légitime, exprimée aussi bien par les élus que par l'ensemble des citoyens, est relative à la capacité de la Collectivité de Corse, et des autres collectivités de l'île, à assurer de façon efficiente la complexité afférente à la mise en œuvre d'un statut d'autonomie.

Objectivement complexe, cette mise en œuvre est en effet envisagée alors que la Collectivité de Corse n'a pas encore achevé le processus

de fusion des trois anciennes collectivités, opération elle aussi sans précédent dans l'architecture institutionnelle et administrative française. De plus, la Collectivité de Corse doit également, dans le dialogue avec l'Etat, mener à bien d'ici le 1^{er} janvier 2024 le processus de rattachement de la CCI et de la Chambre des métiers de Corse, opération d'importance stratégique, au plan économique et social.

De même, le principe d'une réorganisation des Agences et Offices est une perspective nécessaire, au demeurant soulignée par la Chambre régionale des Comptes.

En matière de réorganisation, de rattachement, de fusion et a fortiori d'autonomie, les transferts de moyens humains sont toujours des opérations extrêmement sensibles, et doivent se mener en concertation étroite avec les personnels concernés, et l'ensemble des partenaires sociaux.

La notion de progressivité est donc essentielle pour la réussite d'ensemble d'un processus d'autonomie.

Les auditions de MM. Tirou et Travers, respectivement Secrétaire Général du Congrès de la Nouvelle-Calédonie (Kanaky), et Directeur des affaires juridiques du dit Congrès, par la Commission législative et réglementaire de l'Assemblée de Corse ont été à cet égard particulièrement éclairantes.

Elles ont notamment permis de souligner comment les élus s'étaient responsabilisés et professionnalisés au gré de l'exercice des compétences législatives, la montée en compétence des fonctionnaires territoriaux par exemple dans le domaine de la légistique, ou encore comment l'autonomie s'était concrétisée par des avancées significatives en matière de droit du travail, y compris par rapport à la législation métropolitaine, et d'emploi local (pp. 77 à 88 du Rapport de la Commission).

Il sera enfin fait remarquer que le transfert de compétences, acté en son principe dès l'adoption du statut d'autonomie, peut ensuite être mis en œuvre de façon progressive, par phases successives.

Cela a par exemple été le cas dans le Trentino-Aldige/Südtirol, où le transfert de compétences a été échelonné sur une période de plusieurs années, et où une commission mixte Etat/Région réfléchit actuellement au transfert de nouvelles compétences.

Et également en Nouvelle-Calédonie, où le transfert de compétences a fait l'objet d'un échéancier.

Le présent rapport a intégré cette notion de progressivité dans le transfert de compétences, qui permet d'introduire un rapport au temps plus apaisé et de vérifier, selon des modalités convenues entre les parties et dans le cadre d'un dialogue loyal entre elles, si les modalités de transferts des compétences, des ressources et des moyens sont correctement mises en œuvre. 3) L'autonomie au service d'un projet de société

Les Corses attendent du statut d'autonomie qu'il permette d'améliorer leur vie individuelle et collective dans tous les domaines.

Les indicateurs statistiques dressent globalement le tableau d'une situation économique et sociale marquée par de fortes disparités, et des difficultés structurelles.

Structurellement, l'économie de la Corse se caractérise par la

prégnance de l'économie présentielle (1/3 de l'emploi est public), une forte dépendance au tourisme (3 Mds d'€ de consommation touristique correspondent à 39% du PIB), et l'importance du secteur de la construction (10% de la valeur ajoutée créée).

Ce système économique est par ailleurs alimenté par une croissance démographique la plus forte des régions françaises (1.1% par an et +30% entre 1999 et 2009) bien que de nature exogène, le solde naturel étant nul depuis plusieurs années.

Le cumul de la structure économique actuelle de l'économie insulaire et de la croissance démographique (tant en volume que d'un point de vue de la structure socio-professionnelle des flux composant le solde migratoire), si elles conduisent à une croissance du PIB sans discontinuer jusqu'à la crise du COVID, créent des distorsions et des effets pervers que la littérature économique identifie comme une « **croissance appauvrissante** » : faiblesse des rémunérations, disparités fortes de revenus, précarité, difficultés d'accès au logement car le mécanisme d'extraction de la rente touristique se diffuse aux marchés foncier et immobilier (locations meublés, spéculation immobilière, etc.), fort impact environnemental...

Les contraintes et difficultés majeures générées par cette situation impactent les ménages comme les entreprises.

Les chiffres sont à cet égard implacables :

En Corse, en 2018, 18,5 % des ménages vivent sous le seuil de pauvreté, soit le taux le plus élevé de métropole. Comme au niveau national, les familles monoparentales et les jeunes de moins de 30 ans sont particulièrement touchés par la pauvreté. Spécifiquement sur l'île, les personnes de plus de 75 ans le sont également.

La moitié des personnes en Corse ont un niveau de vie annuel inférieur à 20 670 euros, contre 21 650 euros au niveau national.

En 2018, le produit intérieur brut (PIB) de la Corse s'élève à 9,4 milliards d'euros. Le PIB par habitant (27 780 euros) est inférieur de 8 % à la moyenne des régions de métropole hors Île-de-France.

Le PIB par emploi (72 210 euros) figure également parmi les plus faibles des régions métropolitaines.

L'amélioration des conditions de vie des Corses ainsi que celle des générations à venir a fait l'objet de nombreuses délibérations de l'Assemblée de Corse.

Elle a également fait l'objet du rapport du CESEC *Cambià u campà* (26 octobre 2021).

Dès 2017, la Collectivité de Corse s'est engagée dans la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la précarité et la pauvreté qu'elle a érigé en objectif majeur, notamment avec le vote et l'adoption du plan de lutte contre la précarité le 30 mars 2017.

La stratégie de lutte contre la pauvreté de l'État, initiée en 2018, est au demeurant venue confirmer le caractère précurseur et indispensable de la démarche de la Collectivité.

Le constat partagé de la complexité des dispositifs, de la multiplicité des acteurs et de l'accroissement de la demande sociale a mis en lumière combien il est nécessaire de rendre plus lisible et accessible l'offre sociale sur l'ensemble du territoire de l'île.

Ainsi, la lutte contre le non-recours aux droits a été définie comme un objectif prioritaire.

Les suites réservées aux délibérations de l'Assemblée de Corse dans ces différents domaines sont venues confirmer les insuffisances du statut actuel de la Corse.

Ainsi, l'Assemblée de Corse (délibération n° 22/100 AC du 1^{er} juillet 2022), éclairée par les débats de la Conférence sociale, a formulé à l'unanimité des propositions concrètes sur le fondement de l'article 4422-16 du CGCT, pour permettre au projet de loi sur le pouvoir d'achat présenté par le gouvernement en juillet 2022 de tenir compte des spécificités de la Corse, rappelant que la problématique du pouvoir d'achat y est aggravée par des éléments objectifs et incontestables rappelés dans le rapport :

- Que la valeur du chèque alimentaire en Corse soit portée à 300 € et versée à toute personne vivant en-dessous du seuil de pauvreté, sous forme de carte,
- Qu'en Corse, la prime sur les carburants soit maintenue dans les conditions actuellement applicables, majorée de 9 et 12 centimes par litre pour le SP95 et le gazole correspondant au différentiel des prix pratiqués, dans l'attente de la mise en place d'un dispositif spécifique, et qu'intervienne un blocage des prix sur le segment de la chaîne en situation de monopole (approvisionnement et stockage des carburants), conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce,
- Que l'indexation des retraites en Corse soit majorée à hauteur de 10 %, pour tenir compte de la situation spécifique des retraités sur l'île,
- Que le régime fiscal de l'Indemnité de Transport Régional Corse soit exonéré de charges et cotisations sociales à hauteur de 300 €,
- Que soit publié le décret d'application de l'article 50 de la loi n° 2002-92 relative à la Corse qui prévoit que « *Les entreprises situées en Corse qui remplissent les conditions fixées à l'article 1466 C du code général des impôts peuvent, pour les salariés auxquels sont appliquées les réductions de cotisations prévues à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale et à l'article 10 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, bénéficier d'une majoration de ces réductions. Le montant de cette majoration est fixé par décret.* » ;
- Que toute mesure consacrée par la loi sur le pouvoir d'achat fasse l'objet d'une adaptation spécifique intégrant le différentiel de pouvoir d'achat entre la Corse et le territoire hexagonal.

Aucune de ces propositions n'a été retenue.

Un statut d'autonomie de plein droit et de plein exercice permettrait à l'Assemblée de Corse de pouvoir intervenir par voie législative ou réglementaire dans ces secteurs, le financement des dispositifs ainsi mis en place ayant vocation à être assuré par une fiscalité redistributive, s'exerçant de façon ciblée sur les secteurs d'activité économique dégagant actuellement des plus-values indues et confiscatoires.

La discussion budgétaire et fiscale accompagnant la définition et la mise en œuvre du statut d'autonomie devra veiller à garantir que les aspirations à une société plus solidaire et plus égalitaire soient techniquement soutenables.

De même, les questions centrales relatives au financement de la sécurité sociale et de l'ensemble des dispositifs de solidarité et d'aide sociale, ainsi qu'à la garantie des droits syndicaux feront l'objet d'une analyse et d'une discussion approfondie, associant les partenaires sociaux et organisation syndicales, dans le cadre de la deuxième phase du processus, soit durant la période allant du 14 juillet 2023 à la fin de l'année.

Le Conseil exécutif de Corse proposera à cet égard à l'ensemble des acteurs et organisations syndicales des domaines concernés qu'un cycle de travail spécifique soit mené sur le triptyque de trois droits fondamentaux dont le statut d'autonomie aura vocation à renforcer le périmètre et l'effectivité :

- Droit au logement,
- Droit au travail,
- Droit à la santé.

Concernant ce dernier point, le système de santé mérite de faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la deuxième phase des discussions sur l'autonomie.

La crise Covid a en effet mis en évidence, en Corse comme ailleurs, la résilience des territoires et l'efficacité des réponses définies et mises en œuvre au plus près des citoyens (Cf. *Rapport du Comité d'Evaluation des Politiques Publiques de l'Assemblée de Corse sur l'action de la Collectivité de Corse dans le domaine de la crise sanitaire*).

Elle est également venue souligner les faiblesses historiques du système de santé en Corse, notamment en ce qui concerne les hôpitaux publics.

La carence d'offre médicale hospitalière et les difficultés liées au manque d'effectifs et aux conditions d'exercice dégradées, y compris au plan matériel, ont des répercussions aggravées par l'insularité et son surcoût, insuffisamment compensé par le coefficient géographique.

Or la santé est d'autant plus un enjeu de justice sociale que le taux de précarité en Corse est élevé et que celui du renoncement aux soins y est préoccupant.

Enfin, la croissance démographique et la structure actuelle de l'économie corse sont également des facteurs de déséquilibre : la Corse a connu une véritable explosion démographique entre 1999 (260 152 habitants) et 2020 (344 679 habitants), à laquelle s'ajoute une pression saisonnière importante : la Corse accueille près de 3 millions de touristes par an, concentrés à 72 % sur la période allant de mai à septembre.

Le déséquilibre est également territorial, avec des secteurs, notamment dans l'intérieur et en montagne, fortement carencés en offre médicale. Enfin, la population est vieillissante et comptera 21 000 « seniors » potentiellement dépendants à l'horizon 2030 contre 15 000 en 2015, ce qui entraînera des répercussions sur le système de santé en raison de la prise en charge de pathologies liées à l'âge.

Le secteur médical privé et médico-social est de plus en plus fréquemment soumis à une logique purement économique, notamment à travers l'apparition de grands groupes privés extérieurs à l'île.

La conjonction de ces différents facteurs place le système de santé et ses acteurs (notamment les personnels soignants) dans une situation de tension permanente et remet en cause à terme l'égal accès aux soins pour tous.

Dans ces conditions, la mise en œuvre du statut d'autonomie a vocation à s'accompagner d'une stratégie de santé co-construite, incluant la mise à niveau des infrastructures hospitalières (notamment la question du nouvel hôpital de Bastia), la définition de la trajectoire vers un CHU multisites, et la construction d'un maillage territorial médical et médico-social innovant, associant le secteur privé et le secteur public dans la construction d'un système de santé moderne, performant, et accessible à tous.

L'amélioration des conditions matérielles et sociales de la vie des Corses doit de manière tout aussi décisive être appréhendée sous le prisme économique.

Les lectures de la situation économique actuelle et de ses potentialités d'amélioration ne sont pas évidemment les mêmes selon les approches et sensibilités sociales ou politiques.

A ce stade, certains pourront considérer qu'un statut d'autonomie n'est pas nécessaire pour rendre le moteur économique plus efficace.

Il pourrait leur être répondu que cette efficacité ne réglerait en rien la question essentielle posée par le constat d'une trajectoire collectivement appauvrissante.

La mise en perspective d'un statut d'autonomie permet de dessiner trois lignes d'horizon en matière économique :

- Tout d'abord une exigence : un statut d'autonomie requiert dans son principe une performance accrue du système économique, puisque la capacité de l'action publique à répondre aux besoins du territoire en dépend désormais directement.

Il suppose donc une prise de responsabilité à la hauteur du défi posé.

Il appelle également une réforme en profondeur de l'action économique, qu'il s'agisse de structuration de filières, de renforcement des capacités d'ingénierie et d'innovation, de la création d'une institution financière corse au service des investissements locaux, du renforcement de l'économie mixte pour accompagner, développer et innover, d'organisation et de simplification institutionnelle...

- Ensuite une garantie : un statut d'autonomie permet d'assurer la prise en compte des contraintes et besoins spécifiques du territoire dans l'élaboration de l'action publique.

L'expérience, y compris récente, le montre sans ambiguïté : il n'est quasiment jamais fait droit, dans le cadre du statut actuel, aux demandes exprimées par les acteurs et institutions du territoire en matière économique (Cf. plan Salvezza à rilanciu par exemple, plan co-construit par le monde économique et la Collectivité de Corse).

L'autonomie de la Corse est aussi une façon de croire en nous, en nos forces vives, en notre jeunesse, en notre diaspora, en notre société tout entière. En notre capacité collective à construire des systèmes vertueux adaptés aux spécificités de notre île : à titre d'exemple sectoriel, n'est-il pas plus logique, que, dès demain, la Collectivité autonome de Corse puisse négocier directement avec l'Union Européenne dans le domaine de l'agriculture ou de la pêche ?

Elle est synonyme d'un pacte social qui permet, par la démocratie, de considérer que chaque catégorie sociale ou socio-professionnelle sait que ces intérêts peuvent être entendus et pris en compte, dès lors qu'ils sont compatibles avec l'équilibre global de la société insulaire.

• Enfin une opportunité : un statut d'autonomie apparaît comme un facteur décisif dans l'émergence et l'accélération d'un nouveau modèle de développement économique et social :

- Un modèle économique moins dépendant : l'objectif d'autonomie alimentaire et son corollaire, une agriculture de production, ainsi que le soutien à l'appareil de production insulaire et à ses filières, notamment par la mise en œuvre d'une fiscalité qui favorise la production corse ;
- Un modèle économique qui compense les contraintes structurelles de l'insularité (article 174 du Traité de l'UE) ;
- Un modèle économique qui corrige les déséquilibres, avec la lutte contre les phénomènes de concentration et de monopole ou oligopole, notamment grâce à la présence de la puissance publique dans les secteurs stratégiques : eau, déchets, transports, etc ;
- Un modèle économique qui assure une plus juste répartition des richesses ainsi créées : politique territorialisée de l'emploi ; soutien à l'emploi local ; politique adaptée de formation ; construction d'un nouveau modèle de dialogue social ; mesures correctrices sur le coût de la vie et en faveur du pouvoir d'achat ; régulation des prix à travers les notions de « prix juste » et de « bénéfice raisonnable » ; renforcement de l'économie sociale et solidaire ;
- Un modèle économique qui intègre les exigences de la lutte contre le réchauffement climatique et de la transition écologique ;
- Un modèle de développement qui anticipe la nouvelle économie, et soutient l'innovation, en renforçant les liens entre l'enseignement supérieur (avec notamment le rôle majeur joué

dans ce cadre par l'Université de Corse) et le monde économique et social.

A cet égard, les retours d'expérience issus du droit comparé sont globalement très positifs, y compris dans le cadre de problématiques identiques ou similaires à celles de la Corse.

Les auditions menées par la Commission des compétences législatives et réglementaires dans leur partie consacrée à la dimension de l'accession à l'autonomie, permettent de dégager deux grandes leçons de l'accession des territoires concernés à un statut d'autonomie.

La première relève de la stratégie économique à mettre en œuvre.

La deuxième procède du constat unanime, par les responsables politiques des collectivités autonomes, du caractère bénéfique au plan économique et social, de l'accession du territoire concerné à un statut d'autonomie.

Et ce constat vaut quelle que soit l'appartenance politique des élus interrogés.

Le rapport met notamment en exergue les interventions suivantes :

Antoni Vicens i Vicens, Directeur général pour les relations extérieures du gouvernement des Îles Baléares, *« a observé que les élus sont très satisfaits de l'autonomie, qui leur permet une marge de manœuvre importante.*

À titre d'exemple, s'agissant de l'urbanisme, il a ainsi été possible dans les huit dernières années, de protéger 31,8% de l'île de Majorque.

Concernant la compétence déchets, la communauté autonome a pu agir au-delà des prescriptions européennes concernant la limitation du plastique.

Toujours en termes d'environnement, la communauté autonome des îles Baléares a publié la première loi en Europe relative au changement climatique et à la protection des posidonies, reprise par la suite par d'autres territoires et au niveau national par le gouvernement espagnol.

Enfin, l'ambition a été affichée de devenir une destination touristique « circulaire », par la présentation d'un plan global, et d'adapter le tourisme à la réalité climatique et territoriale ».

Antoni Vicens i Vicens a précisé au cours de son audition que *« la communauté autonome des Îles Baléares dispose de fiscalité directe (à titre d'exemple, maîtrise de 50% de la TVA, impôt touristique, taxes sur les jeux, 100% de la fiscalité successorale...). [...] La communauté autonome perçoit 50% de l'impôt sur le revenu ».*

Dans un registre voisin, l'universitaire André Fazi a fait observer au cours de son audition sur les statuts des îles méditerranéennes que *« même dans le cas des compétences partagées, les régions ont la possibilité d'intervenir en cas de carence du législateur national. À titre d'exemple, la Sicile, région pourtant pauvre, a précédé l'État de quatorze ans dans la mise en place d'allocations d'insertion type RMI*

ou RSA.

Il existe donc de réelles latitudes et une capacité à s'en saisir ».

De même, Alberto Bertin, Président du Conseil de la Vallée d'Aoste, auditionné par la Commission a évoqué des compétences exclusives, dont bénéficiait la Vallée d'Aoste, notamment « *urbanisme et plans régulateurs des zones revêtant un intérêt particulier du point de vue touristique* » ; « *eaux publiques destinées à l'irrigation et aux usages domestiques* » ; « *industrie hôtelière, tourisme et protection du paysage* ».

Comme le souligne le rapport de la Commission à la suite de l'audition du président Bertin, « *cela signifie que, par rapport aux éléments qui composent son patrimoine naturel et historique et la caractérisent profondément, la Vallée d'Aoste a pu intervenir directement – sans interférences étatiques – en promouvant dans l'ensemble une action visant, d'un côté, à sauvegarder le territoire de toute tentative d'exploitation excessive et, de l'autre, à contrecarrer l'abandon des vallées latérales et moins accessibles.* ».

Le président Bertin « *a insisté sur un aspect fondamental pour une mise en œuvre effective de toute autonomie, et surtout d'une autonomie politique et administrative : l'autonomie financière* ».

Il rappelle que, dans un premier temps, « *c'est la méthode de l'accord qui a géré et gère les rapports financiers entre l'État et la Région.*

Le manque d'une disposition statutaire claire dans le Statut de la Vallée d'Aoste – contrairement à ceux des autres Régions spéciales – s'est avéré un élément de faiblesse dans les premières années de développement de l'autonomie valdôtaine.

Aujourd'hui, suite aux modifications constitutionnelles, la Région conserve les 9/10 (dans certains cas les 10/10) du revenu des impôts perçus par l'État sur le territoire et dispose donc de ressources lui permettant d'adopter des vraies politiques de programmation budgétaire.

Ainsi, seule une identification précise des moyens de financement des compétences régionalisées permet d'abandonner la logique de la finance dérivée qui implique une subalternité par rapport à l'État et qui empêche un plein et responsable exercice de l'autonomie ».

L'audition du Président du Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, M. Walter Kaswalder est venue confirmer les effets positifs du statut d'autonomie au plan économique et social.

Le Président Kaswalder a fait observer au cours de son audition que « *sa région, qui était parmi les plus pauvres de l'Europe de l'Ouest au sortir de la seconde guerre mondiale, figure aujourd'hui en tête du classement des régions italiennes et parfois même, des régions de l'Union européenne : ce qui est dû, incontestablement, à son statut*

d'autonomie, à la disponibilité des ressources économiques, et à l'autogouvernement, gage de flexibilité et d'efficacité. ».

Le Président Kaswalder a indiqué également que « l'ensemble des forces politiques, incluant les représentations de partis nationaux tels que Fratelli d'Italia ou le Partito Democratico, se revendiquent aujourd'hui autonomistes ; en effet, chacun a pu constater que la qualité de vie dans le Trentino-Alto Adige/Südtirol était maintenant supérieure à celle des autres territoires ».

Son intervention a été également instructive concernant une problématique essentielle en Corse, celle du foncier.

En effet « sur la question foncière, le Président Kaswalder a fait valoir une différence de situation au niveau des deux Provinces, la sienne ayant adopté une loi bloquant quelque peu la construction, quand celle du Südtirol mène une politique de sauvegarde du territoire, basée sur la défense des habitants permanents et de l'hôtellerie, aboutissant à n'autoriser que très peu de résidences secondaires ».

Le secrétaire général du Consiglio, le Dottore Giuseppe Sartori « a précisé que cette législation était basée non pas sur une appartenance territoriale, mais sur les compétences urbanisme et environnement, qui se révèlent plus opposables en cas de contentieux. Elle comporte trois typologies : les structures d'hébergement ou de location ; les résidences, qui doivent être attribuées à ceux qui vivent sur le territoire et y travaillent ; et les résidences secondaires, avec dans les zones les plus concentrées, un moratoire concernant les maisons attribuées à des personnes extérieures : les constructions neuves sont autorisées aux résidents permanents et refusées aux autres ».

Il sera ici rappelé que ce statut est considéré comme totalement compatible avec les règles de droit de l'Union Européenne.

Ces exemples, extraits des différentes auditions organisées par la Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire, illustrent la corrélation positive entre un statut d'autonomie et la possibilité d'agir avec force et efficacité en faveur de politiques publiques de développement et de protection, notamment dans les îles.

C'est qu'en effet l'autonomie permet à la Collectivité autonome de maîtriser largement les principaux leviers indispensables à la mise en œuvre d'une trajectoire de développement durable pour un territoire insulaire :

- La maîtrise de la connectivité externe et interne : le développement adapté et la gestion stratégique par la Collectivité autonome des transports aériens, maritimes, routiers, ferroviaires, et de la connectivité numérique vitale pour une île, a fortiori une île montagne comme la Corse ;
- La maîtrise de la ressource foncière : l'espace insulaire étant par nature limité et contraint, la Collectivité autonome doit avoir les

moyens de la régulation de la pression foncière et d'organiser, en concertation et cohérence avec les collectivités titulaires des compétences d'urbanisme local, la destination d'ensemble des sols. Seule cette maîtrise du foncier, à travers l'outil législatif, réglementaire, et fiscal, permet de lutter contre la spéculation, la dépossession, la disparition des terres agricoles, l'inégal accès au foncier économique, la raréfaction et la privatisation des espaces naturels et des biens communs ;

- La maîtrise de ses ressources hydrauliques et énergétiques : dans le contexte géopolitique actuel et face aux enjeux de transition économique et écologique, l'autonomie hydraulique et énergétique sont des éléments de sécurisation et de stabilisation du présent et de l'avenir ;
- Le pouvoir de lever l'impôt : la lecture des situations statutaires au sein de l'Union européenne confirme que les îles et régions de montagne qui ont rejoint une trajectoire de développement durable sont toutes dotées de la compétence fiscale, condition sine qua non à la mise en œuvre d'une stratégie d'investissements dans les infrastructures, la protection de l'environnement, des ressources naturelles et de la biodiversité ;
- L'investissement dans le capital humain : la construction d'un système éducatif, de formation tout au long de la vie, d'enseignement, et d'enseignement supérieur (adossé aux standards nationaux et internationaux les plus élevés en termes qualitatifs), corrélé aux besoins et à la stratégie de la Corse, notamment dans le domaine de la langue et de la culture, connecté à son environnement méditerranéen, européen et international, est un élément clé de la réussite individuelle et collective ;
- L'intégration des enjeux de lutte contre le réchauffement climatique, de développement durable et de transition écologique, dans toutes les politiques publiques et dans tous les dispositifs d'aide, de soutien ou d'incitation ;
- L'ouverture vers l'Europe et la Méditerranée : La Corse, la plus septentrionale des grandes îles méditerranéennes bénéficie d'un atout maître en termes d'opportunités économiques, en même temps qu'elle se situe au cœur des enjeux géopolitiques de l'espace euro-méditerranéen.
Pour autant, elle ne dispose pour l'heure en matière de relations extérieures que de très faibles marges de manœuvre. Deux exemples récents sont significatifs. La quasifermeture de frontières maritimes avec l'Italie, en période de pandémie, s'est faite sans aucune consultation du Conseil exécutif de Corse. Le traité du Quirinal, traité majeur de coopération transfrontalière

entre la Corse et l'Italie, ne dit pas un mot sur l'existence de la Corse, de la Toscane, de la Ligurie et de la Sardaigne, et de leur vocation naturelle à une coopération fructueuse dans tous les domaines.

Le statut d'autonomie, sans remettre en cause les compétences régaliennes de l'Etat en matière de défense et de politique étrangère, devra permettre à la Corse de développer une stratégie spécifique de relations extérieures et méditerranéennes, et de discuter directement avec les autorités communautaires dans tous les domaines de compétences de principe de la Collectivité autonome de Corse.

Ainsi et par exemple, le statut d'autonomie des Açores prévoit d'associer l'archipel à toutes les décisions et accords internationaux lorsque ceux-ci sont susceptibles d'avoir un retentissement pour ses propres intérêts. Il autorise également le gouvernement des Açores à demander l'adhésion à un accord internationale bénéfique à l'archipel tout en prévoyant qu'il soit consulté sur l'utilisation des bases militaires présentes sur le territoire.

Partie 2 : Un chemin constitutionnel pour l'autonomie et une solution politique globale

L'autonomie est la déclinaison institutionnelle d'une solution politique globale, visant à tourner la page de plus d'un demi-siècle de conflit entre la Corse et l'Etat et à construire une nouvelle relation entre l'île et la République.

Ce conflit est fondamentalement politique : il puise ses origines dans des raisons et facteurs d'ordre historique, économique, social, culturel et linguistique.

Le processus en cours doit donc à la fois ouvrir une perspective institutionnelle nouvelle et inclure l'ensemble de ces dimensions.

La méthode politique mise en œuvre par l'Etat en Nouvelle-Calédonie peut aider à construire un chemin constitutionnel et politique adapté à la situation spécifique de la Corse.

La situation de la Corse n'est en effet pas identique ni similaire à celle de la Nouvelle-Calédonie (Kanaky).

Néanmoins, le chemin emprunté en Nouvelle-Calédonie (Kanaky) est constitutif d'un précédent, d'un exemple de processus politique et juridique mené dans le respect des principes de la République et de la Constitution, et qui a permis de substituer à une logique de conflit une logique de construction partagée, inscrite dans le temps.

En cela, il peut, en termes de construction, servir de source d'inspiration au processus en cours entre la Corse et l'Etat.

Le chemin constitutionnel proposé à l'Etat se décline donc en trois volets :

A – Un Accord politique, soumis à l'approbation en Corse dans le cadre d'un referendum

B – L'insertion d'un Titre dans la Constitution se référant à cet Accord, Titre consacrant l'autonomie de la Corse

C- Une loi organique déclinant cet accord et les principes du statut d'autonomie de la Corse, avec transfert du pouvoir législatif dans le périmètre des compétences reconnues à la Collectivité autonome de Corse

A) Un Accord politique à valider par referendum en Corse

Cet Accord a une nature politique, avant que d'être juridique et

normative.

Mais son approbation par le peuple dans le cadre d'un referendum lui donne sa force et sa légitimité démocratiques.

Il est naturel que les Corses soient consultés dès lors que le processus en cours débouche sur un accord politique (la solution politique demandée par l'ensemble des composantes du mouvement patriotique) et un choix institutionnel, l'un et l'autre de portée historique.

Cette logique démocratique conduit à préconiser le choix du principe d'un referendum en Corse sur cet accord politique et ce choix institutionnel.

C'est le texte de l'Accord qui est soumis à référendum (« *Approuvez-vous l'Accord politique soumis à référendum ?* »), ce qui permet de réinscrire l'organisation institutionnelle qu'il propose (l'autonomie au sein de la République) dans la logique historique et politique dont il découle.

Dans le même temps, l'Accord, dans son contenu, annonce le juridique, et pose les bases de ce que le Titre de la Constitution fixera dans les grands principes, et de ce que la loi organique mettra en forme plus en détail.

Cette méthode du recours à l'Accord politique permet par exemple de faire référence à la notion de « peuple » qui pose des problèmes constitutionnels importants en droit français, mais qui peut être constitutionnalisés à travers l'Accord politique proposé.

Ainsi et par exemple, les Accords de Nouméa ont permis de reconnaître l'existence du peuple Kanak et de son identité, remis en cause par le fait colonial, dans des termes forts et dénués d'ambiguïté :

« La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. Des hommes et des femmes ont perdu dans cette confrontation leur vie ou leurs raisons de vivre. De grandes souffrances en sont résultées. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée ».

De même, le préambule fait, dans son premier point, expressément référence à l'Histoire (et il est en cela comparable avec l'exposé des motifs du statut d'autonomie des Açores, voir *infra*): « 1. Lorsque la France prend possession de la Grande Terre, que James Cook avait dénommée « Nouvelle-Calédonie », le 24 septembre 1853, elle s'approprie un territoire selon les conditions du droit international alors reconnu par les nations d'Europe et d'Amérique, elle n'établit pas des relations de droit avec la population autochtone. Les traités passés, au cours de l'année 1854 et les années suivantes, avec les autorités coutumières, ne constituent pas des accords équilibrés mais, de fait,

des actes unilatéraux.

Or, ce territoire n'était pas vide.

La Grande Terre et les îles étaient habitées par des hommes et des femmes qui ont été dénommés kanak. Ils avaient développé une civilisation propre, avec ses traditions, ses langues, la coutume qui organisait le champ social et politique. Leur culture et leur imaginaire s'exprimaient dans diverses formes de création.

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 ».

Le préambule du statut d'autonomie des Açores resitue également l'avancée institutionnelle concrétisée par le nouveau statut dans sa logique historique et politique (LOI N° 2/2009, du 12 janvier 2009 dans sa dernière version) :

« Reconnaissant les aspirations autonomistes historiques du peuple açorien qui, il y plus d'un siècle, a entamé la lutte pour la conquête du droit à la libre administration des Açores par les Açoriens ; Honorant la mémoire des premiers autonomistes qui ont affirmé l'identité açorienne et l'unité de leur peuple, et rendant hommage au long combat de tous ceux qui, à leur suite, ont maintenu et maintiennent vivant l'idéal autonomiste ; S'affirmant héritier de ceux qui, historiquement, résistèrent à l'isolement et à l'abandon, aux intempéries et à d'autres cataclysmes naturels, aux cycles de pénurie matérielle et aux plus diverses contrariétés, forgeant ainsi un singulier et orgueilleux « portugaisisme » qu'ils osèrent appeler açorianité ; Partageant avec tous les Portugais la victoire et l'instauration de la démocratie, qui a consacré la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie politique et législative açorienne ; Proclamant que l'autonomie manifeste l'identité açorienne, le libre exercice de son propre gouvernement et la promotion du bien-être de son peuple ; Usant d'une prérogative constitutionnelle exclusive, le peuple açorien, de par ses légitimes représentants, a présenté à l'Assemblée Nationale un projet de statut qui, discuté et approuvé, est à l'origine du présent statut politico-administratif de la Région Autonome des Açores ».

Dans l'un et dans l'autre cas, c'est bien la référence explicite à une Histoire vécue comme douloureuse et conflictuelle de part et d'autre, et la volonté d'écrire en commun une page nouvelle de celle-ci, qui donnent au statut d'autonomie sa pleine dimension.

Cette reconnaissance du conflit, et des lectures différentes voire opposées que peuvent en faire les parties (le texte de l'Accord de Nouméa dispose ainsi « *le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière*

»), est d'ailleurs un des plus sûrs moyens de son extinction et de son dépassement.

L'élaboration d'un tel texte, dans le cadre du processus en cours, permettra à chacun d'avoir la garantie que sa vision de l'Histoire des rapports entre la Corse et la République Française est reconnue et prise en compte.

Elle pourrait d'ailleurs se nourrir de la contribution d'historiens désignés par les parties.

L'Accord à formaliser dans le cadre du processus en cours a donc vocation à comporter deux volets :

- Un préambule rappelant l'histoire de la Corse, les éléments principaux ayant conduit à la question corse dans toutes ses dimensions, et le choix d'y apporter une solution faisant référence à l'histoire, au peuple corse, au lien entre les Corses et la terre de Corse ;

- Un document d'orientation (comme dans l'accord de Nouméa), énumérant les principaux éléments qui seront ensuite repris et déclinés par le Titre de la Constitution (qui pose les grands principes et les principales justifications et caractéristiques du statut d'autonomie de la Corse), et dans la loi organique (qui a vocation à les mettre en forme de façon détaillée) :

- Les symboles (hymne, drapeau, éventuellement nom de la Collectivité autonome) ;
- Les institutions de la Collectivité autonome ;
- Les compétences (compétences exclusives de la Collectivité autonome, compétences régaliennes, compétences partagées) ;
- Le calendrier du transfert de compétence en cas de choix de cette option (compétences immédiatement transférées, compétences transférées dans une seconde étape) ;
- L'évolution de l'organisation institutionnelle de la Corse (caractère évolutif du statut, clause d'évaluation à 15 ans) ;
- L'application de l'accord : mention d'un référendum de ratification par le corps électoral corse –similaire à celui des élections territoriales- ; annonce de la révision constitutionnelle et de la loi organique ; - Les signataires.

Il est proposé que l'Accord comporte une clause de bonne fin, par laquelle le Gouvernement et l'Etat s'engagent à préparer les textes nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord, et notamment ceux relatifs à la révision constitutionnelle et à la présentation de la loi organique.

Si les modifications constitutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord ne pouvaient entrer en vigueur aux échéances convenues, les signataires de l'Accord se réuniraient pour examiner les

conséquences de cette situation sur l'équilibre général de l'Accord et les mesures à prendre aux fins d'en assurer le respect.

B) Un titre consacré à la Corse dans la Constitution

Un titre consacré à la Corse dans la Constitution, plutôt qu'un simple article relatif à la Corse, présente un double avantage :

1. Un avantage de cohérence juridique : Celui de souligner sa spécificité, et le fait qu'elle n'entre pas dans une catégorie déjà existante (les collectivités métropolitaines de l'article 72, les DOM de l'article 73 et les COM de l'article 74). En métropole, aucun autre territoire n'est comparable à celui de la Corse. Tant le Conseil constitutionnel que le Conseil d'Etat (dans ses avis sur les projets de loi constitutionnelle) ont rappelé que l'article 72 était l'article des collectivités métropolitaines de *droit commun*. Donc tant que la Corse (même sans être citée) y demeurera, ou se situera dans son environnement, elle ne pourra obtenir plus qu'un simple pouvoir d'adaptation. L'autonomie n'étant ni du même degré ni de la même nature que la décentralisation la plus poussée qui soit, elle doit être isolée.
2. Un avantage d'efficacité politique : celui de souligner clairement, à travers un Titre spécifique de la Constitution, radicalement distinct de l'article 72 de la Constitution, le caractère spécifique de la Corse (histoire, fait insulaire, fait politique concrétisé notamment par les résultats des élections territoriales), et éviter ainsi tout éventuel effet mécanique de contagion institutionnelle concernant les régions métropolitaines.

Quant au titre lui-même, il devra :

- 1) Renvoyer à l'accord politique dont il est le prolongement juridique (de manière logique et classique, dès le premier alinéa) ;
- 2) Faire mention du référendum ayant approuvé ledit Accord ;
- 3) Souligner le fondement de la spécificité du statut autonome (particularités liées à l'insularité de la Corse ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, historiques, linguistiques, économiques et sociales, constitutionnalisation du lien entre les Corses et leur terre) ;
- 4) Faire mention de l'autonomie matérielle : annonce de la loi organique en complément du titre (dans les grandes lignes, mention sans précision des compétences exclusives, partagées, réservées à l'Etat, procédure d'adoption de ladite loi organique –après avis de l'assemblée de Corse)
- 5) Faire mention de l'autonomie organique : lois votées par l'Assemblée de Corse et contrôle du Conseil constitutionnel

- 6) Faire mention de l'autonomie financière et fiscale
- 7) Faire mention du caractère évolutif du statut

Il est versé au débat de l'Assemblée de Corse la proposition de création d'un nouveau Titre XII bis dans la Constitution ainsi rédigé : « De l'île de Corse » (plus historique) ou « De la Corse » (plus solennel) :

« En application de l'accord approuvé par consultation en date du (...), la Corse est dotée d'un statut d'autonomie, qui tient compte de son histoire, de son insularité dans l'environnement méditerranéen, de ses aspirations politiques, de son identité culturelle et linguistique, et de ses spécificités géographiques, économiques et sociales. Elle est titulaire de l'autonomie fiscale et financière.

La loi organique détermine les matières dans lesquelles le transfert des compétences de l'Etat vers la Collectivité autonome de Corse s'exerce de façon définitive et pour lesquelles l'Assemblée de Corse adopte des textes de forme législative, ainsi que l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci.

La loi organique détermine les conditions dans lesquelles des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la Collectivité en faveur de sa population, en matière de protection du foncier, de statut de la langue corse, et d'accès à l'emploi.

Elle précise les conditions de participation de la Collectivité autonome de Corse à l'exercice de certaines compétences de l'Etat, sous son contrôle, ainsi que la répartition des charges dans le cadre de ces compétences partagées.

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

La loi organique relative à la Corse précise les conditions et les délais selon lesquels les Corses seront à nouveau consultés concernant l'éventuelle évolution du statut d'autonomie ».

C) Une loi organique

Il s'agit ici de proposer ce que pourrait être l'armature de la loi organique, son contenu étant à discuter dans le cadre des échanges à intervenir entre la Corse et l'Etat pendant la période allant de juillet 2023 à décembre 2023.

Le préambule de la loi organique se réfère à l'Accord, et en reprend explicitement le préambule, ainsi que les notions qu'il développe,

notamment celle de peuple.

Les dispositions que mentionne une loi organique instituant un statut d'autonomie sont classiquement les suivantes :

- Un préambule ;
- Les dispositions générales : hymne, drapeau, définition et objectifs de l'autonomie ;
- La présentation des institutions de la Collectivité autonome (Gouvernement autonome ; Assemblée délibérante ; instances consultatives ; relations entre les différents organes) ;
- La répartition des compétences entre l'État et la Collectivité autonome ;
- La répartition des ressources fiscales ;
- Les modalités de contrôle de la répartition des compétences entre l'Etat et l'île autonome de Corse.

Il est proposé que, concernant la répartition des compétences entre l'Etat et la Collectivité autonome de Corse, ainsi que leur transfert et leur mise en œuvre, la loi organique reprenne la notion de progressivité là encore classiquement mise en œuvre, dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, dans le cadre de l'adoption d'un statut d'autonomie.

Elle consacrerait les compétences régaliennes de l'Etat, et sanctuariserait le transfert à la Collectivité autonome des compétences en-dehors du champ régalien (Cf. Partie 3.A).

La loi organique devra également permettre de conforter et garantir les compétences des communes et des intercommunalités. Le statut d'autonomie devra être porteur de nouvelles perspectives de consolidation des ressources de tous les niveaux de collectivités, avec lesquels il faudra envisager une nouvelle répartition des compétences.

Confortés dans leurs compétences, les communes et intercommunalités connaîtront une modification de leurs recettes (transferts de fiscalités, transferts financiers), dans le principe affirmé de subsidiarité.

La loi organique précisera, après une étroite concertation avec la Chambre des territoires et les associations des maires de Haute-Corse et Corse du Sud, les nouvelles compétences transférées par niveaux et les ressources correspondantes. Ces dernières, fractions de fiscalité, seront porteuses d'une dynamique nouvelle.

La redéfinition des périmètres des intercommunalités complètera la mise en place d'une architecture institutionnelle et financière nouvelle.

La loi organique devra être préparée selon la méthode dont il est proposé la déclinaison.

Elle mentionnera le détail des compétences transférées à la Collectivité autonome dès l'entrée en vigueur du statut d'autonomie, les compétences nécessitant une expertise préalable et le cas échéant, un

pouvoir d'habilitation dans les compétences qui demeureraient partagées.

Afin de déterminer le périmètre desdites compétences, il est nécessaire de proposer une première clé de répartition, versée aux débats.

Plus globalement, après avoir rappelé défini la notion d'autonomie, et les enjeux essentiels auxquels elle doit répondre (partie 1), puis avoir proposé un chemin constitutionnel qui permette de garantir la prise en compte de ces enjeux tout en respectant les principes fondamentaux de la République Française et de la Constitution (partie 2), il convient maintenant de préciser l'armature générale du statut d'autonomie et sa construction concrète (partie 3).

Partie 3 : L'armature générale du statut d'autonomie et sa construction concrète

Il s'agit dans cette troisième partie de préciser la répartition proposée des compétences entre l'Etat et la Collectivité autonome de Corse, et de proposer une méthode de construction de la mise en œuvre de cette répartition garantissant et sécurisant la réussite du processus d'accès à l'autonomie.

A) La répartition des compétences entre l'Etat et la Collectivité autonome de Corse

La loi organique a vocation à organiser la répartition des compétences expressément réservées à l'Etat (compétence d'attribution).

Toutes les autres compétences relèvent par principe de la compétence de la Collectivité autonome de Corse (compétence de principe).

1) Les compétences d'attribution de l'Etat

Les compétences attribuées à l'Etat, que l'on appelle classiquement les compétences régaliennes, sont consacrées par le droit comparé. Il s'agit de compétences classiques, indiscutables et exclusives :

- Politique étrangère et relations internationales de l'État ;
- Relations de l'État avec l'Union européenne ;
- Droit d'asile et statut juridique des ressortissants d'États qui ne sont pas membres de l'Union européenne ;
- Nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil ; entrée et séjour des étrangers ;
- Garantie des libertés publiques et droits fondamentaux proclamés et garantis par la Constitution ;
- Justice (qu'il s'agisse de la justice judiciaire et administrative, des aspects substantiels, procéduraux et organiques) ;

- Défense et forces armées, sécurité de l'État (Armes, munitions et explosifs ; fonction publique civile et militaire de l'État) ;
- Ordre public et sécurité, à l'exclusion de la police locale ;
- Monnaie.

2) Les compétences de principe de la Communauté autonome de Corse

Toutes les autres compétences ont vocation à être transférées à la Collectivité autonome.

Il est fait le choix de demander le transfert de compétences de principe : dans ce cadre, ce sont les compétences de l'État qui seront définies et délimitées, le reste revenant, par principe, à la Collectivité, comme dans la majorité des îles autonomes méditerranéennes.

Dans chacun de ces domaines, la collectivité devra disposer d'un pouvoir législatif effectif.

Pour chaque compétence, un transfert de propriété, de droits et de moyens (humains et financiers) devra être déterminé.

Lesdites compétences sont ici rappelées de façon non exhaustive, à partir notamment de celles qui font d'ores et déjà l'objet d'un partage au titre du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) :

- Aménagement du territoire
- Développement économique
- Tourisme
- Agriculture et forêt
- Energie
- Culture et patrimoine culturel
- Logement
- Environnement
- Déchets
- Gestion de l'eau
- Affaires sociales et sanitaires, y compris santé environnementale, compétence en matière d'hébergement d'urgence, d'insertion professionnelle
- Politique de la montagne
- Politique de la mer et domaine public maritime
- Education, formation, enseignement
- Jeunesse et sport
- Infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires

- Egalité femmes-hommes
- Urbanisme
- Emploi
- Sécurité civile et gestion des risques
- Carte et compétences des intercommunalités
- Coopération transfrontalière et transnationale, notamment en Méditerranée

Le tableau ci-après permet de recenser les services de l'Etat en Corse ayant vocation à être transférés en tout ou partie à la Collectivité de Corse pour accompagner le transfert de ces compétences :

Compétence transférée	Services de l'Etat correspondant
Aménagement du territoire	Direction des territoires, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Développement économique	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
Tourisme	Missions d'Atout France A titre résiduel, DREAL et de la DIRECCTE pour le volet tourisme
Agriculture et forêt	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
Energie	ADEME
Gestion de l'eau	Agence de l'eau, Comité de ressource en eau (CRE), Office de la biodiversité
Culture et patrimoine culturel	Direction régionale des affaires culturelles Services Territoriaux de l'Architecture et du Patrimoine (STAP)
Logement	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Environnement	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
Déchets	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt, Ademe
Affaires sociales et sanitaires, y compris santé environnementale, de la compétence en matière d'hébergement d'urgence, d'insertion professionnelle	Agence régionale de la santé, volet non régalien
Politique de la Montagne	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt, direction des territoires
Politique de la mer Domaine public maritime	Direction du littoral et de la mer, volet non régalien Conservatoire du littoral
Education	Rectorat d'académie, volet non régalien, Directions des services départementaux de l'éducation (DSDEN) 2A et 2B

Formation	Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CREFOP), Service public Territorial de l'orientation (SPTO), des délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (DRONISEP) et fusion d'autres instances
Enseignement supérieur recherche	Rectorat d'académie, volet non régalien ; Délégation régionale académique à la recherche et à l'innovation
Jeunesse et Sport	Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports, et interventions en Corse de l'Agence nationale du Sport
Langue corse	Rectorat d'académie, volet non régalien
Infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; direction du littoral et de la mer, volet non régalien
Affaires européennes et méditerranéennes	DRAAF, 1 ^{er} pilier de la PAC
Egalité femmes-hommes	Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité

B) La mise en œuvre du transfert de compétences au profit de la Collectivité autonome de Corse

La réussite d'un processus d'autonomie repose sur deux piliers essentiels :

- Une progressivité dans le transfert de compétences ;
- Une adéquation entre le transfert de compétences et le transfert de moyens financiers et humains permettant de les exercer concrètement et efficacement.

1) La progressivité du transfert de compétences

Le statut d'autonomie proposé pose une clé de répartition des compétences qui conduit la Collectivité autonome de Corse à avoir vocation à exercer l'ensemble des compétences qui ne relèvent pas du domaine régalien.

Il est évident que le transfert de la totalité de ces compétences ne peut se faire que de façon progressive, dans le cadre d'un calendrier qui peut être arrêté en son principe par la loi organique, aménagé ultérieurement par accord entre les parties, par exemple sur proposition de l'Assemblée de la Collectivité autonome.

Les auditions menées par la Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire ont mis en exergue deux modalités différentes d'évolutivité du statut d'autonomie et dans le transfert de compétences :

- En Nouvelle-Calédonie, où le partage des compétences est passé par une souveraineté partagée, progressivement renforcée, certaines compétences ont été transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation, d'autres selon un calendrier défini, modulable par le Congrès de Nouvelle-Calédonie, selon le principe d'auto-organisation.

Par un effet « cliquet », les compétences transférées ne peuvent être rétrocédées à l'Etat, ce qui traduit le principe d'irréversibilité de l'organisation.

Le Congrès, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, peut demander à modifier l'échéancier prévu des transferts de compétences, à l'exclusion des compétences de caractère régalien.

L'Etat participe pendant cette période à la prise en charge financière des compétences transférées.

- Dans le Trentino - Aldige/Südtirol, la négociation du statut d'autonomie a comporté deux profils : l'un progressif et l'autre d'adaptation au contexte. Une première commission a commencé par identifier les contenus concrets de l'autonomie et les mesures spécifiques que l'État aurait à mettre en œuvre sur une période allant de 1972 à 1984. La commission mixte, ensuite, a vu les représentants territoriaux négocier avec ceux de l'État les différentes phases de mise en œuvre. Enfin, une commission mixte (six représentants du Parlement italien, six représentants de la Région et des Provinces autonomes) réfléchit actuellement à de nouveaux transferts de compétences.

Il est proposé que le statut de la Corse intègre cette notion de progressivité.

Une fois actée la compétence de principe de la Collectivité de Corse dans les matières autres que régaliennes, les mois nous séparant de la rédaction de la loi organique peuvent permettre, dans le cadre d'un dialogue entre élus de la Corse et représentants de l'Etat, et à travers une instance à arrêter de concert, de préciser :

- Les compétences à transférer immédiatement ;
- Le calendrier des compétences à transférer dans un deuxième temps (voire grâce à plusieurs tranches de transfert) ;
- Les modalités de définition du calendrier : par exemple fixation par la loi organique des dates de transfert, et possibilité pour l'Assemblée de Corse de statuer sur une demande anticipée.

L'organisation de cette progressivité et la mise en place de procédures visant à en contrôler la mise en œuvre permet également de s'assurer que les moyens financiers et humains nécessaires à l'exercice de la

compétence sont également transférés dans de bonnes conditions.

Concernant les compétences dont il convient de demander immédiatement le transfert avec exercice d'un pouvoir plein et entier, il semble logique et il est proposé, comme première base de discussion, que l'Assemblée de Corse reprenne a minima les compétences figurant dans la délibération n°18/042 du 8 mars 2018 proposant l'inscription dans la Constitution d'un article spécifique consacré à la Corse à savoir :

« 2°/ les matières, relevant de la loi et du règlement, relatives à la protection du patrimoine foncier, au statut fiscal, à la préservation des particularités linguistiques et culturelles de l'île, au développement économique et social, à l'emploi, à la santé et à l'éducation, notamment (...) précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ».

Soit les matières suivantes et l'ensemble des compétences pouvant s'y rattacher :

- La protection du patrimoine foncier,
- Le statut fiscal,
- La préservation des particularités linguistiques et culturelles de l'île, donc le statut de la langue,
- Le développement économique et social, l'emploi, la santé et l'éducation.

Par ailleurs, le transfert décalé dans le temps d'une compétence de principe de la Collectivité autonome de Corse ne reviendrait bien sûr pas à imposer l'application du droit commun dans le cadre de la compétence non transférée.

Dès l'entrée en vigueur du statut d'autonomie, la Collectivité autonome de Corse disposerait d'une habilitation permanente à intervenir dans le domaine continuant à relever, pendant la période intermédiaire, de la loi ou du règlement national.

Concernant les compétences transférées, il faut bien sûr s'assurer que sont également transférés les moyens humains et financiers nécessaires à leur exercice.

2) L'adéquation entre le transfert de compétences et le transfert de moyens humains et financiers permettant de les exercer concrètement et efficacement

a) Les moyens humains

Le transfert de compétences s'accompagne nécessairement d'un transfert de moyens humains. Au vu de l'enjeu statutaire, social et de par leurs implications individuelles et collectives, les transferts de

personnels seront précédés d'un cycle de discussions sectorielles, avec les membres et représentants de chaque secteur concerné.

b) Le transfert des moyens financiers

A chaque compétence ou bloc de compétences transféré doivent correspondre les ressources permettant d'exercer ces compétences.

Il est donc essentiel de chiffrer le coût de chaque compétence, lequel doit ensuite être couvert, soit par des ressources propres, notamment fiscales, de la Collectivité de Corse, soit par des transferts financiers provenant de l'Etat, soit par une combinaison des deux.

De même, la soutenabilité globale de la construction budgétaire et fiscale inhérente à un statut d'autonomie de la Corse doit également intégrer le financement des compétences reconnues aux communes, intercommunalités et territoires.

C) L'équilibre budgétaire et financier global de la Collectivité autonome de Corse, condition sine qua non de l'autonomie

1) La nécessité d'une expertise globale des flux financiers et fiscaux entre la Corse et l'Etat

Dès la réunion du 16 septembre 2022 entre les élus de la Corse et le Ministre de l'Intérieur et la délégation représentant le Gouvernement, les élus composant la délégation corse ont réitéré la demande d'accéder aux données financières et fiscales, notamment aux fins d'affiner nos analyses et nos propositions d'ordre financier.

La Présidente de l'Assemblée de Corse a également formulé la proposition, accueillie favorablement par l'Etat, d'une matrice de comptabilité sociale pour la Corse, à l'instar de celle existant pour certains départements et régions d'outre-mer.

Ces demandes étant restées sans suite, bien qu'ayant fait l'objet d'un accord de principe au moment de leur formulation, le Président du Conseil exécutif de Corse, par courrier en date du 10 février 2023, a sollicité auprès du Ministre de l'intérieur communication des documents suivants :

- L'inventaire des recettes perçues par l'Etat, dont le fait générateur d'impôt ou de contribution est généré en Corse sur les cinq derniers exercices ;
- L'inventaire des fonds issus de programmes nationaux exceptionnels ou contractualisés versés par l'Etat en Corse, toutes strates de collectivités confondues, sur une période identique ;

- L'inventaire des dotations versées par l'Etat en Corse, toutes strates de collectivités confondues, sur une période identique ;
- L'évaluation des montants dévolus par l'Etat au titre de l'exercice de ses compétences non régaliennes en Corse (dépenses par ministère de référence, hors ministères régaliens) sur cinq années : détermination du coût de la masse salariale des fonctionnaires de l'Etat, consolidation des budgets consacrés au territoire de la Corse ;
- Toutes autres données paraissant pertinentes aux services de l'Inspection Générale des Finances, pour apprécier l'état des flux financiers entre la Corse et l'Etat.

Cette demande a ensuite été régulièrement réitérée sans succès.

Il a été indiqué lors de la réunion du 7 juin dernier que ces chiffres et éléments seraient communiqués dans le courant du mois de juin.

Le fait qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une communication ni d'une analyse contradictoire et partagée interdit d'avancer de façon significative sur cette dimension essentielle de la construction du statut d'autonomie.

Néanmoins, et pour que l'Assemblée de Corse puisse disposer d'une première base de réflexion, le Conseil exécutif de Corse a procédé à l'estimation d'une part de l'ensemble des impôts et cotisations levés en Corse par l'Etat en 2021, d'autre part de ce qu'il a reversé aux différentes collectivités locales, pour avoir une première idée du différentiel entre les deux agrégats.

❖ Estimation des impôts nationaux levés en Corse en 2021

Éléments de méthode – Sources :

La DGFIP met chaque année en ligne une répartition régionale des principaux nationaux déclarés par région.

La dernière édition est millésimée 2020. Eu égard aux particularités de cette année, 2019 lui est préférée ici.

Par ailleurs, en annexe du projet de loi de finances pour 2023 (rapport Voies et Moyens), le Gouvernement a communiqué le montant 2021 des différents impôts nationaux, qu'ils reviennent à l'Etat lui-même ou qu'ils soient affectés à d'autres entités (principalement la Sécurité sociale).

Pour tous les impôts figurant dans les statistiques 2019 de la DGFIP, choix est fait de considérer que le poids de la Corse est identique en 2021. Autrement dit :

Impôt levé en Corse en 2021 = Impôt national 2021 (source PLFI 2023)

x (produit Corse en 2019 / produit national en 2019)

Pour tous les impôts ne figurant pas dans les fichiers DGFIP (les moins importants), une clef de répartition est appliquée, adaptée au mieux à la nature de l'assiette. Par défaut, c'est le poids de la Corse dans le PIB national (0,41% en 2021) qui est appliqué.

Principaux ratios utilisés

	Poids Corse
Population 2020 (INSEE)	0,51%
PIB 2021 (INSEE)	0,41%
Revenus imposables 2019 (DGFIP)	0,45%
Nb véhicules 2021 (INSEE)	0,53%
Consommation électrique (INSEE)	0,43%

Les montants obtenus doivent être lus comme **des ordres de grandeur**. En effet :

- Impôts *déclaré* en Corse ne signifie pas nécessairement impôt *de fait générateur* corse. C'est particulièrement vrai des impôts économiques : des entreprises ayant une activité dans l'île, mais un siège sur le continent, vont déclarer leur IS au lieu de ce dernier. Idem de la TVA, ...
- Comme souligné, des clefs de répartition ont parfois dû être appliquées aux données nationale, faute de données localisées.

Les impôts nationaux se divisent en **deux grandes catégories** de poids comparables :

- Ceux, non affectés, qui abondent directement le budget de l'Etat (295 Mds € en 2021),
- Ceux affectés à divers opérateurs, notamment la Sécurité sociale (287 Mds € en 2021).

Le transfert d'impôts de cette seconde catégorie poserait a priori la question du transfert de la compétence correspondante...

- Impôts d'Etat

Le tableau ci-dessous en présente une synthèse :

Impôts d'Etat (+ fractions de TVA et de TICPE affectées à d'autres organismes)

En M€	Montant t 2021	Poids Corse	Reversement t CdC	Observations
-------	-------------------	----------------	----------------------	--------------

TVA	361	0,19%		Nette allègements spécifiques (taux réduits, vins, transports) : 225 M€
IRPP	321	0,41%		
TICPE part Etat	184	0,61%	53	TICPE totale y compris reversement CL
IS et CS	151	0,32%		Net allègement spécifique : crédit pour investissement corse (100 M€)
Prélèvements sociaux capital	74	0,41%		
DMTG : successions	51	0,35%		Allègement spécifique : 20 M€
Taxes intérieures (élec)	42	0,43%		
DMTG : donations	30	0,77%		
IFI	11	0,52%		
Autres impôts nets	34			
Total	897	0,32%	53	

Près de 900 M€ d'impôts remonteraient donc de la Corse vers le budget de l'Etat, dont 53 M€ sont reversés au réel en lien avec le statut spécifique (TICPE locale).

Au premier rang figure la TVA, dont le montant est toutefois fortement minoré par les allègements spécifiques. Ainsi s'explique que le poids de cette taxe ressorte 2 fois sous le poids du PIB insulaire (0,19% vs 0,41%).

Les autres impôts affichent quant à eux un poids comparable à celui du PIB à l'exception de la TICPE (0,61%) des droits sur donations (0,71%), voire de l'impôt sur la fortune immobilière (0,52%).

• **Impôts nationaux affectés à divers organismes**

Le tableau ci-dessous en présente une synthèse :

Impôts affectés hors fraction TVA/TICPE

En M€	Montant 2021	Poids Corse	Reversement CdC	Observations
CSG	586	0,45%		CNAF/CNAM/CADES/CNSA/FSV/UNEDIC
CRDS	35	0,45%		CADES
Taxe sur les salaires	54	0,35%		CNAV/CNAF/FSV
Contribution unique FP alternance	34	0,41%		France Compétences

Taxes contrats d'assurances	33	0,41%		Reversées aux collectivités sans localisation
Taxe de solidarité additionnelle (prévoyance)	22	0,41%		CNAM
Forfait social	21	0,41%		CNAM/CNAV
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	15	0,41%		CNAM/CNAV
Contribution solidarité autonomie (CSA)+ additionnelle	13	0,45%		CNSA
Prélèvements agence de l'eau	12	0,55%		Agences de l'Eau - Reversés aux collectivités sans localisation
Contribution tarifaire d'acheminement (CTA)	7	0,43%		Caisse retraite industries électriques et gazières
Participation employeurs effort de construction	7	0,41%		Action logement
Autres taxes	80			
Total	920	0,41%	0	

Plus de 900 M€ d'impôts remonteraient donc de la Corse vers des organismes nationaux ou infranationaux (agence de l'eau).

Cette évaluation permet donc d'évaluer à 900 M€ (impôts prélevés en Corse et fléchés sur le budget de l'Etat) + 900 M€ (impôts et cotisations prélevés en Corse et fléchés vers des organismes nationaux ou infranationaux) = 1,8 Milliard d'€.

Ce tableau ne comprend pas les droits sur les tabacs (14,3 Mds €), affectés à la Sécurité sociale étant entendu que la Collectivité de Corse les capte directement. Notons que les ≈ 150 M€ perçus représente plus de 1% du produit national.

Il a ensuite été procédé par le Conseil exécutif de Corse à l'évaluation des sommes reversées par l'Etat aux collectivités locales de l'île.

Répartition des ressources des collectivités corses en 2021

Eléments de méthode - Sources

Les données publiques nationales permettent de reconstituer finement les comptes des collectivités jusqu'en 2021 (à ce jour). Ont été utilisés ici, et croisés pour validation, les fichiers suivants :

- Fichier des comptes de gestion exhaustifs des collectivités, y compris syndicats, budgets annexes et établissements publics (type SIS, agences et offices, CCAS, offices de tourisme...). o Source DGFIP
- Fichier « recensement des éléments d'imposition » qui

décompose par commune l'ensemble des données de fiscalité directe, qu'elles soient communales, intercommunales ou relatives à la Collectivité. o Source DGFIP

- Fichier des critères de DGF, qui récapitule chaque année par commune / EPCI de multiples données comptables et fiscales. o Source DGCL

Les montants produits ci-après peuvent donc être considérés comme exacts pour l'exercice 2021.

Le tableau ci-dessous détaille par type de collectivités les montants 2021 de **5 catégories de recettes** :

- **Fiscalité locale** dûment défalquée des dégrèvements supportés par l'Etat.
- **Fiscalité nationale reversée**, sans logique de territorialisation.
 - o Le plus souvent, elle a été calibrée en fonction de charges qui ont été décentralisées (ex. : TICPE, TSCA) ou de recettes qui ont été supprimées (ex. : CVAE, DGF/DGD de l'ex-CTC).
 - o Des recettes d'essence fiscale transitant par l'Etat, mais émanant de collectivités d'autres territoires ont été rangées dans cette catégorie : effet du « coefficient correcteur » (CoCo) sur les produits de taxe foncière transférés par la Collectivité de Corse aux communes à partir de 2021, FNGIR issu de la réforme de la taxe professionnelle.
- **Apports fiscaux d'autres territoires.**
 - o En vue d'équilibrer les réformes fiscales (coefficient correcteur appliqué à la TFPB départementale qu'ont récupérée les communes en 2021, « FNGIR » qui neutralisait les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle en 2011).
 - o Ou bien au titre de la péréquation horizontale : FPIC du bloc communal, FPDMTO du bloc départemental, FSR du bloc régional.
- **Concours d'Etat récurrents** dont pourrait se poser la question du remplacement par d'autres ressources (DGF, DCT, ...).
- **Autres apports de l'Etat, conditionnés à des dépenses** (FCTVA, subventions de fonctionnement et d'investissement), moins aisés à remplacer le cas échéant.

Fiscalité locale et apports nationaux dans les collectivités corses en 2021

(sources : fichiers REI & DGF, comptes de gestion principaux et annexes)

Communes & syndicats	EPCI	EPL, offices, chambres	CdC	Total	Commentaires
----------------------	------	------------------------	-----	-------	--------------

Montants 2021 en M€

Fiscalité locale	217	149	8	340	714	
dont THRS/THLV	42	15	0		57	
dont TFB avant CoCo	120	15	1		135	
dont TEOM/REOM		76			76	
dont CVAE (hors dégrèvements)	2	6		7	16	Basculement TVA nationale en 2023
dont CFE	4	13	4		21	Non retraitée du PVA, inconnu
dont TFNB, IFER, TASCOT	3	6	3		12	
dont taxe de séjour	3	6		0	10	
dont taxe d'aménagement	11			1	12	
dont versement mobilité		13			13	
dont électricité	11			5	16	Devient reversement de taxe nationale en 2022/2023
dont DMTO	17			99	117	Correcte imputation du FDP dans les communes ?
dont tabacs				144	144	
dont TICPE corse				38	38	29% de la TICPE locale, régime de croisière : 53 M€
dont transports				28	28	Régime de croisière : 35 M€
dont autres	4			16	20	Dont francisation, cartes grises
Etat : apports fiscaux	-10	39	0	397	426	
Dégrèvements CVAE	2	6		7	16	Basculement TVA nationale en 2023
Fractions de TVA nationale		33		216	249	Complétées de 32 M€ de CVAE en 2023
TICPE nationale				74	74	
TSCA nationale				61	61	
Frais de gestion fiscalité directe reversés				10	10	DCP, frais de gestion régions
Frais de gestion - prélèvement Etat	-13				-13	

Concours CNSA (APA, PCH, MDPH)				28	28	
Apports fiscaux d'autres territoires	28	2	0	12	42	
Effet CoCo (TFB communale)	29				29	Apports territoires surfiscalisés
FNGIR net	-6	2		13	9	
Fonds de péréquation horizontaux	6			-1	5	FPIC, ex-fonds régions, FPDMTO
Etat : dotations courantes	110	33	1	321	465	
DGF	95	20		107	222	
CRFP individualisée	0			-3	-4	
DGD & DCT	2			194	195	
Compensations fiscales	10	10		4	23	
Autres dotations de fonctionnement	3	3	1	20	28	DCRTP, ...
Etat : apports conditionnés	71	16	3	45	135	
FCTVA inv. + fct.	27	7	1	18	52	
Subventions de fonctionnement	5	2	1	20	29	Dont fonds de soutien structurés jusqu'en 2028
Subventions d'investissement	39	7	0	7	53	

Ce tableau recense 1,8 Md € de ressources locales en valeur 2021. A titre d'illustration, les recettes réelles de fonctionnement des collectivités corses au sens large défini plus haut, hors flux réciproques, avoisinaient alors 2 Mds € (dont 1,1 Md € pour la seule Collectivité de Corse).

Les apports courants de l'Etat aux collectivités de Corse, sous la forme soit de fiscalité nationale reversée sans logique de territorialisation, soit de dotations récurrentes non conditionnées totalisent $426 + 465 = 891 \text{ M€}_{201}$ (en 2023, eu égard à la dynamique de la TVA et par suite de la suppression des taxes locales sur l'électricité et de la CVAE, ce montant devrait atteindre 973 M€).

En l'état de cette estimation, qui reste à corroborer par la discussion contradictoire avec les services de l'Etat, il n'y aurait donc pas d'écart significatif entre ce que l'Etat verse en Corse aux collectivités territoriales (891 M€₂₀₂₁) et ce qu'il perçoit (897 M€₂₀₂₁ hors impôts affectés) dans l'île.

Cette analyse des flux d'impôts et de cotisations doit être complétée d'une analyse portant spécifiquement sur les compétences dont les

systèmes de financement sont aujourd'hui organisés uniquement par l'Etat et ou des organismes centraux, et pour lesquels il n'existe pas d'expérience de territorialisation d'un système de financement en Corse.

Il s'agit notamment des compétences suivantes :

- **Droit du travail** : les allocations chômage sont principalement financées par des contributions prélevées sur les salaires. L'État participe également au financement, via l'impôt : depuis janvier 2019, une fraction de la « CSG activité » est affectée à l'Assurance chômage ;
- **Santé** : le financement par la Sécurité sociale, l'État, les collectivités territoriales, les organismes de protection complémentaire (mutuelles, sociétés d'assurances, institutions de prévoyance) et les ménages.
- **Protection sociale** : la question du transfert de la compétence en matière de protection sociale soulève des difficultés et des appréhensions, au vu tant de la technicité du système actuel que des difficultés appréhendées à l'aune de l'expérience d'autres territoires.

La protection sociale se compose de « *toutes les interventions d'organismes publics ou privés destinées à soulager les ménages et les particuliers de la charge d'un ensemble défini de risques ou de besoins, à condition qu'il n'y ait ni contrepartie, ni arrangement individuel en cause* ». L'Union Européenne retient huit fonctions de la protection sociale :

- Maladie/soins de santé,
- Invalidité,
- Vieillesse,
- Survie,
- Famille/enfants,
- Chômage,
- Logement,
- Exclusion sociale.

Toute prestation de protection sociale, en espèces ou en nature, intégrée au système peut être rattachée à l'une de ses fonctions.

Le régime, « *ensemble de règles distinct, géré par une ou plusieurs unités institutionnelles, régissant la fourniture de prestations sociales et leur financement* », peut avoir une existence juridique, à l'instar des organismes de protection sociale opérant en France, ou dépendre d'une entité publique ou privée dont les missions débordent du cadre de la protection sociale : État, collectivités locales, entreprises, organismes à but non lucratif...

L'intérêt de la notion de régime est de rassembler dans un même ensemble comptable des dépenses (prestations, transferts et gestion

administrative) au titre de diverses fonctions de la protection sociale, et les ressources permettant de financer ces dépenses.

S'agissant des ressources, est proposée la nomenclature suivante :

- Cotisations sociales : à la charge des employeurs (effectives ou imputées lorsque l'employeur prend directement en charge une prestation), ou des personnes protégées (salariés, travailleurs indépendants, bénéficiaires de pensions) ;
- Contributions publiques : recettes fiscales affectées et générales ;
- Transferts reçus d'autres régimes ;
- Autres recettes (dont revenus de la propriété).

Les prestations sociales correspondent à la valeur monétaire de droits objectifs garantis aux personnes, en sorte que leur montant peut être affecté par des facteurs économiques, démographiques, sanitaires, ou encore par des évolutions des comportements de recours de leurs bénéficiaires.

La France fait une utilisation importante des impôts et de taxes affectés aux régimes de protection sociale, dont le montant atteint 70% de l'ensemble des contributions publiques.

Pour ces trois domaines de compétences, il est proposé de mettre en place un groupe de travail dédié, permettant d'apprécier la soutenabilité du système de financement à mettre en place.

Par ailleurs, la contribution versée au titre des ZNI (CSPE) a vocation à être maintenue pour accompagner la Corse vers l'autonomie énergétique, prévue à l'horizon 2050.

Les discussions financières et budgétaires à intervenir incluront également la simplification des institutions publiques intervenant dans le domaine de l'accès au crédit bancaire et au financement, en vue de la création d'un instrument type Banque territoriale de développement, et la question du transfert vers cette institution financière territoriale des comptes de dépôts de devises collectées en Corse, ainsi que des encours d'épargne et d'engagement gérés par la BPI France et la Banque des territoires en Corse.

L'objectif est en effet de mettre en place un système global budgétairement et financièrement soutenable, permettant de garantir que les compétences transférées pourront être effectivement exercées, et que les droits et prestations ne puissent faire l'objet d'aucune dégradation ou régression.

Le même type de mécanisme de non-régression peut être envisagé dans d'autres domaines, par exemple la protection de l'environnement ou du littoral, en sanctuarisant des principes protecteurs, en particulier ceux garantis par le PADDUC (délibération n°15/235 AC de l'Assemblée de Corse en date du 2 octobre 2015).

2) Les grands principes du nouveau pacte budgétaire, fiscal et financier à construire entre l'Etat, la Collectivité de Corse, et les communes et intercommunalités

Afin de financer les nouveaux transferts de compétences et dans le cadre de leur répartition globale, il conviendra de déterminer les moyens financiers, dont la Collectivité de Corse, les communes et les intercommunalités devront bénéficier.

Pour déterminer une enveloppe de transferts adéquate, il importera de veiller à ce que :

- Chaque dispositif de transfert poursuive des objectifs clairement établis ;
- Les ressources allouées au financement du système soient adéquates ;
- Le montant et l'échéancier de déblocage soient prédictibles et stables dans le temps ;
- S'applique un principe d'équité, tenant compte des différentiels de capacité de financement propre de chaque collectivité ;
- Il existe un mécanisme consultatif d'évaluation, voire de révision périodique du système des transferts.

Les ressources visant à financer ce nouveau pacte peuvent être rangées en deux catégories principales (sans évoquer à ce stade les financements européens et le recours à l'emprunt) :

- Les ressources fiscales propres de la Collectivité de Corse (et des autres collectivités)
- Les transferts de l'Etat

a) Le principe d'autonomie fiscale et financière de la Collectivité autonome de Corse

La compétence fiscale de la Collectivité locale est aujourd'hui quasiment inexistante.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République crée l'article 72-2 aux termes duquel les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures, la loi pouvant les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Pour chaque catégorie de collectivités, les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Posée comme simple faculté, la capacité de fixer les taux d'imposition demeure strictement encadrée par la loi, qui détermine « *par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ».

La portée de l'autonomie financière telle qu'elle résulte de l'actuelle rédaction de l'article 72 de la Constitution doit également être appréciée à la lumière de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, notamment la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 :

« Il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

Seul le pouvoir constituant paraît titulaire de « la compétence de la compétence ».

Ainsi que le souligne Mme Catherine Logéat, moniteur à la faculté de droit et de science politique de l'université de Rennes I, « *les collectivités n'ont d'emprise sur leurs impôts que celle qui leur est consentie par le législateur.*

Elles ne peuvent ni créer leurs recettes fiscales, ni fixer l'assiette de celles-ci.

Elles ne disposent, selon l'expression de Jean-Pierre Ferrand, que d'un pouvoir fiscal délégué. De plus, celui-ci est encadré par deux régimes réducteurs : le plafonnement des taux, et leur système de liaison. Cette réglementation limite incontestablement la liberté fiscale des collectivités locales, à laquelle, pourtant, les élus locaux sont fortement attachés car elle est pour eux, signe d'un véritable pouvoir. (...)

*Les compétences fiscales des collectivités locales ne sont qu'un **pouvoir dérivé** consenti par le législateur conformément à l'article 34 de la Constitution. Comme toutes les compétences des collectivités locales, elles ne sont pas définitivement acquises. Le législateur pourrait donc les réduire en modifiant les lois existantes (...) La fiscalité locale et les compétences fiscales des collectivités sont peu protégées : l'autonomie fiscale des collectivités locales n'est pas garantie juridiquement »*

Ces dispositions sont constitutives d'un puissant verrou qui a jusqu'à aujourd'hui interdit la mise en œuvre de toute disposition fiscale propre décidée par la Collectivité de Corse, par exemple dans le domaine de la fiscalité environnementale.

La consécration, dans le Titre de la Constitution, de l'autonomie fiscale et financière de la Collectivité autonome de Corse, ouvrira la possibilité de décliner plusieurs modalités d'exercice possibles, et au demeurant susceptibles d'être combinées, de cette compétence fiscale.

En référence à la taxonomie de l'OCDE sur le degré d'autonomie fiscale des administrations territoriales, cela pourrait impliquer que :

- La Collectivité autonome dispose du pouvoir de décider librement

d'un impôt, de déterminer l'assiette de calcul et le taux, pour lequel elle accomplit les tâches de calcul et de recouvrement. En pratique, le pouvoir de l'Etat central est souvent déterminant en matière de fiscalité locale ;

- La Collectivité autonome décide du taux et des exemptions sans consultation du gouvernement central ;
- La Collectivité autonome décide du taux et le gouvernement central n'impose pas de corridor ;
- La Collectivité autonome décide des exemptions fiscales et des crédits d'impôt ;
- La Collectivité autonome dispose d'une part fixe des impôts d'Etat, et cette répartition ne peut être modifiée que par accord entre les parties.

La fiscalité serait ainsi mieux adaptée aux objectifs politiques qui seront fixés par les élus de la Corse :

- La fiscalité comme outil de lutte contre la spéculation : exemple de la taxe sur les résidences secondaires non patrimoniales ou sur les transactions spéculatives dont le produit est affecté à des opérations vertueuses : fonds foncier agricole, Office foncier de la Corse, financement des infrastructures communales ;
- La fiscalité comme outil d'équité territoriale : fiscalité préférentielle en faveur des contribuables résidents permanents en zones de montagne ou entreprises de l'intérieur ; fonds de péréquation en faveur des communes les plus contraintes ;
- La fiscalité comme outil de justice sociale ;
- La fiscalité comme outil de protection environnementale ;
- La fiscalité comme outil d'interventionnisme économique, pourrait par exemple être orientée dans un sens favorable à la production et à l'attractivité (réduction de l'IS pour des entreprises de production industrielle dans les secteurs innovants et/ou technologiques, crédits d'impôt à l'investissement productif, aux opérations de recherche, aux opérations d'innovation, réfaction de la taxe sur salaires pour des entreprises de production industrielle dans les secteurs innovants et/ou technologiques, etc) ou encore en faveur de l'emploi et des garanties sociales et avantages accordés aux salariés, etc.

b) Les transferts financiers de l'Etat

Dans tout statut d'autonomie, outre les ressources propres des collectivités, le financement des compétences transférées doit également intégrer des transferts financiers à destination de la

Collectivité autonome de Corse et en provenance de l'Etat, destinés à corriger :

- Un déséquilibre vertical, quand les ressources propres des collectivités territoriales sont insuffisantes pour financer les dépenses qui découlent des compétences qui leur sont dévolues ;
- Un déséquilibre horizontal, pour traiter les disparités de ressources et/ou de besoins en dépenses entre les territoires et rapprocher de la moyenne les ressources financières de la collectivité. En pareil cas, les transferts ont lieu entre collectivités territoriales ;
- Des effets externes : correction de l'impact d'effets externes identifiés comme générant des surcoûts. Différents critères peuvent être pris en compte : population, superficie du territoire local, concentration de résidents à besoins particuliers (familles pauvres, personnes âgées, nombre d'enfants en âge de scolarité...), etc.

Les transferts financiers peuvent être classés en trois grandes catégories (selon la typologie de Martinez-Vazquez, J. (2014). « Mobilizing financial resources for public service delivery and urban development », « The challenge of local government financing in developing countries », Steffensen, J. Grant :

- Les dotations globales, avec une liberté totale d'affectation ;
- Les dotations spécifiques, dont l'utilisation est affectée ;
- Le partage de recettes : il s'agit généralement d'impôts nationaux dont l'assiette et le taux sont déterminés par le gouvernement central. La part de chaque collectivité territoriale dépend du volume de recettes effectivement recouvrées sur son territoire.

Le volume de ressources budgétaires que le gouvernement central peut consacrer au financement du système de transferts revêt plusieurs formes :

1. Portion (pourcentage) d'une ou de plusieurs recettes du gouvernement central ;
2. Pourcentage de l'ensemble des recettes du budget national ;
3. Détermination unilatérale sous forme d'enveloppe normée, décidée chaque année par le gouvernement central (et avalisée par le Parlement) dans le cadre du budget national ;
4. Remboursement des frais, sur la base des dépenses réelles.

Les deux premières méthodes sont généralement considérées comme les modalités les plus décentralisatrices.

Les communes, intercommunalités et territoires ont bien sûr vocation à être pleinement associés à la discussion sur l'évolution de la fiscalité, les transferts financiers, la répartition des ressources et des charges, les nouveaux équilibres à construire devant leur garantir les moyens

d'exercer pleinement et effectivement leurs compétences.

Le travail technique sur ce nouveau pacte budgétaire, fiscal et financier a vocation à être engagé, sur la base notamment des chiffres communiqués par l'Etat, entre le 14 juillet et la fin de l'année 2023.

Conclusion

Les propositions contenues dans le rapport « Autonomia », ont vocation à être transmises aux groupes de l'Assemblée de Corse, aux instances consultatives de la Collectivité de Corse, qui auront à en débattre, et à faire valoir leurs propositions et observations.

Il sera ensuite présenté à la session extraordinaire de l'Assemblée de Corse, prévue le mardi 4 juillet 2023.

L'Assemblée de Corse aura donc à en débattre et à prendre une délibération qui sera transmise au Ministre de l'Intérieur et des Outre-Mer Gérald Darmanin, et au Président de la République Emmanuel Macron.

Cette délibération a vocation à clore la première phase du processus initié entre la Corse et l'Etat le 16 mars 2023, et à saisir le Président de la République des grandes lignes du statut d'autonomie de la Corse et de la révision constitutionnelle souhaitée pour l'île par l'Assemblée de Corse.

Eu égard à la nécessité de créer les conditions optimales pour que les élus de la Corse parlent le plus largement possible d'une même voix en ce moment d'une importance majeure pour notre île et notre peuple, le Conseil exécutif de Corse fait le choix, à titre exceptionnel, de ne pas proposer de projet de délibération.

La délibération faisant suite au rapport « Autonomia » ayant saisi l'Assemblée a en effet vocation, selon la proposition du Conseil exécutif de Corse faite en amont du dépôt du dit rapport, à être rédigée dans le cadre d'une consultation la plus large possible, et en associant à un projet de rédaction commune l'ensemble des groupes et élu(e)s de l'Assemblée de Corse.