



UNIVERSITÀ DI CORSICA

PASQUALE PAOLI

Mission de réflexion  
stratégique pour  
fonder le droit à  
l'avenir de la Corse



## Préambule

Après des décennies de léthargie, de réveils sporadiques et de soubresauts, la Corse, face à un enchevêtrement de questions non résolues, est l'objet de tensions désormais très préoccupantes. Ce sentiment, largement partagé, s'accompagne d'une forte attente.

Nous savons la légitimité d'un travail universitaire impliqué dans l'avenir d'une société qui connaît des inquiétudes et remises en question profondes. Conscients de la valeur du politique que renforcent tous les acteurs sociaux en interaction avec les structures et instances politiques, nous avancerons donc ici des analyses et des perspectives que nous voulons utiles à notre société. Il nous apparaît comme primordial en effet de mettre en lumière de manière coordonnée et stratégique les verrous et leviers qui conditionnent le présent de la Corse et sa capacité à assumer son avenir.

L'échec des plans de développement successifs tient en partie à l'image d'une île fréquemment perçue comme un laboratoire d'expérimentation juridique ou législative. Image qui témoigne davantage d'un déficit de compréhension et à laquelle il ne s'agit pas d'opposer une vision idéalisée de la société corse. Certains de nos fonctionnements insulaires apparaissent en effet comme des freins puissants à la cohésion d'ensemble. Mais il existe, en contrepoint, de solides arguments pour plaider la cause d'un développement fondé sur des repères sociaux qui donnent encore sens au fait d'être Corse.

A la suite de la publication du Manifeste *Fonder le droit à l'avenir de la Corse* (issu de l'Université citoyenne de juillet 2009 « Identités culturelles et politiques : le citoyen face à la diversité ») et de la lettre ouverte adressée au Chef de l'État lors de sa venue en Corse au mois de février 2010, a été constituée une Mission de réflexion stratégique sur l'avenir de l'île. Elle a pour objectif la mise en évidence de problématiques essentielles, attestées et issues d'une réflexion concertée. Après un point d'étape effectué avec l'Élysée au mois de décembre 2010 suivi de la remise d'un rapport préliminaire en février 2011, les travaux de cette mission s'achèvent avec la remise du présent rapport au Président de la République.

Portée par sept des auteurs du Manifeste (Antoine Aiello, Jean-Baptiste Calendini, Louis Orsini, Paul-Marie Romani, Don-Mathieu Santini, Jacques Thiers et Dominique Verdoni), la Mission s'est ouverte à de nombreux entretiens avec des représentants et acteurs des sphères politique, économique, sociale et culturelle de la Corse. Certaines contributions écrites ont également été sollicitées. Sur la base de ce recueil d'informations et du travail de réflexion qui en a suivi, la Mission a pu construire une capacité à avancer un nombre resserré de problématiques. Celles-ci sont articulées sur une vision et un traitement d'ensemble : pour garder toute sa pertinence, le propos doit être appréhendé dans sa globalité.

Le contenu des échanges et l'accueil de la Mission par les nombreuses personnes rencontrées (plus de 30 élus et acteurs de la société civile corse, ainsi que la contribution du Conseil économique, social et culturel (CESC) de Corse sous la forme d'un rapport adopté à l'unanimité) nous autorisent à proposer une modification de la trajectoire actuelle de l'île.

Les efforts engagés dans la voie du changement n'ont pu à ce jour modifier la donne pour de multiples raisons mais :

- Ne rien changer n'aboutira pas à une stabilisation sans dommage. C'est au contraire une aggravation des déséquilibres et des désordres qui, immanquablement, s'ensuivra. L'observation au quotidien, les témoignages responsables, les auditions dont nous avons bénéficié répercutent ce constat. Il est insensé de croire que ne pas intervenir conserverait à la Corse certains des atouts aujourd'hui disponibles, mais fragiles et en sursis. Leur exploitation empirique ne peut en effet qu'épuiser la ressource qu'ils peuvent représenter. Cette évidence aussi accentue le sentiment de précarité du présent et de crainte face à l'avenir.
- Il convient également d'écarter les faux-semblants. Car des succès sectoriels ou locaux souvent mis en avant ne modifient en rien la trajectoire globale de notre société. Un éclairage particulier doit souligner l'exigence de lucidité. Pour agir, les individus comme les collectifs ont besoin de croire en l'efficacité rapide de l'action. Or, lorsque la tâche se révèle dans toute son amplitude, la tentation est forte de rétrécir le périmètre de l'effort et de l'évaluation. Il est donc indispensable de ramener l'examen à une vision d'ensemble de la société corse.
- Seule une intervention résolue et pérenne sur le fond permettra de réorienter l'avenir de la Corse. Elle doit impérativement procurer des résultats tangibles à court terme pour rétablir immédiatement la confiance et entraîner l'adhésion de tous les Corses, tout en dégagant des perspectives claires pour une génération. Celle qui opérera le changement.

La réponse s'appuie donc sur une participation active du plus grand nombre à la construction de l'avenir.

Cette perspective a conduit la Mission à considérer les verrous structurels qui paralysent la Corse, à dégager une stratégie susceptible de modifier la trajectoire de l'île et à formuler un choix qui se décline en deux Étapes :

- **Étape 1** : L'acte de Reconnaître, comme condition nécessaire à l'action, susceptible de mettre fin au conflit, se présentant sous la forme d'un **contrat cadre** dont les fondements et l'architecture sont l'objet essentiel de ce rapport. Equilibre solide à construire entre l'État et la Corse et ce, dans un temps court (inscription à l'agenda politique du Congrès de 2011 annoncé par le chef de l'État) ;
- **Étape 2** : Éduquer-Former et Produire, vecteurs de l'action permettant une mise en dynamique au sein de la société corse des perspectives nouvelles ouvertes par la Reconnaissance. Cette deuxième étape, se déroulant sur l'année à venir (2011-2012), est à franchir en collaboration avec l'ensemble du corps politique et la société civile, et prendra la forme de **contrats d'application** (pluriannuels).

La Mission universitaire s'engage, comme cela a déjà été fait (ex : portage du *Plan de développement de la langue corse*, élaboration et mise en œuvre du Pôle de compétitivité Capenergies, etc.) à actionner le débat public et à accompagner de façon opérationnelle la formulation des propositions collectives.

## **I. Du constat aux enjeux**

## I. 1. Des déséquilibres structurels

Certains dérèglements et disparités pèsent lourdement sur l'avenir de la Corse, d'autant plus qu'ils connaissent une accélération et un accroissement de leurs effets sur un territoire dont l'insularité renforce l'intensification.

### *D'un territoire cohérent à un espace désarticulé*

Le rapport à l'espace apparaît comme une des caractéristiques les plus déterminantes. Il est aujourd'hui marqué par le passage d'un territoire porteur d'une forte valeur existentielle à un espace instrumentalisé et à forte valeur marchande. Cette dénaturation se manifeste sous plusieurs formes.

On déplore ainsi l'absence de politique foncière efficiente et adaptée à l'île<sup>1</sup>. Cette situation provoque des conflits d'usage entre activités ainsi qu'une spéculation accrue (ex. : prix constatés par la SAFER pour les terres agricoles<sup>2</sup>) comme peut le montrer notamment le très fort taux de résidences secondaires<sup>3</sup>. La Corse figure aujourd'hui au troisième rang des régions les plus chères en termes de prix immobiliers (en comptant l'Île-de-France) alors même que le revenu par habitant est parmi les plus bas de France. A cette déstabilisation du marché s'ajoute une insécurité juridique de la propriété, particulièrement marquée par les difficultés à établir le titrage des parcelles. Cela conduit à l'émergence d'espaces déshumanisés, où le foncier est ramené à sa seule valeur commerciale. S'intensifie alors une forme de zoning fonctionnaliste : les services comme l'habitat se retrouvent concentrés dans certains secteurs, ce qui pose la question du morcellement politique, administratif et économique du territoire. Cette situation est notamment marquée par une surconcentration des implantations dans l'urbain et le périurbain<sup>4</sup>. Ce zoning axé sur la consommation provoque une modification conséquente des activités, des usages et des modèles culturels.

### *Une économie fortement dépendante*

Ces déséquilibres spatiaux accentuent une économie peu productive et fortement dépendante de l'extérieur. La production tertiaire représente plus de la moitié de la production totale (52 %)<sup>5</sup>, à quoi s'ajoute la faible part (moins de 20 %) de la production locale dans la consommation des ménages résidents. La balance commerciale, fortement déficitaire avec un taux de couverture global de 28 % malgré le poids du tourisme (considéré comme une exportation), s'appuie sur un marché du travail où le taux d'emploi est de 58 % contre 64 % en moyenne nationale, et le dernier de France chez les femmes<sup>6</sup>. La fuite ou l'inertie de l'épargne locale<sup>7</sup> contribue également à favoriser le « non-investissement ».

---

<sup>1</sup> Les travaux actuellement en cours au sein des « Assises du foncier et du logement social » devront bien entendu être intégrés dans l'Étape 2 de la proposition.

<sup>2</sup> En 2006, 4500 euros/ha ; en 2009 : 7200 euros/ha.

<sup>3</sup> 33 %, pouvant atteindre 60 % dans certaines zones, contre 10 % en moyenne nationale.

<sup>4</sup> Sur moins de 10 % du territoire vivent ainsi près de 60 % des insulaires ; Aiacciu, avec 40 % des flux d'attraction, et Bastia, avec 60 %, regroupent 36 % de la population.

<sup>5</sup> - production de biens : agriculture (1,4% de la VAB) + industrie (5,1 %) + construction (10,8 %) = 17,3 %

- production de services : commerce (10,8 %) + autres services marchands (41,5 %) = 52,3 % ; services non marchands : 30,5%.

<sup>6</sup> 49 % contre une moyenne nationale de 66 %.

<sup>7</sup> Dont le montant, présumé très important selon certaines sources non autorisées, demeure curieusement dans l'opacité la plus complète.

### ***D'un vivre-ensemble hérité à l'iniquité comme modèle***

La comparaison entre la Corse et la France continentale fait apparaître de fortes inégalités, notamment en matière de revenus ou d'accès aux services collectifs. Par exemple, le revenu annuel médian par unité de consommation en Corse n'est que de 16 349 euros, ce qui laisse la Corse au 21<sup>e</sup> rang métropolitain, tandis que 10 % des ménages les plus riches de l'île gagnent 6,8 fois le revenu des 10 % les plus modestes (contre 5,4 fois en moyenne nationale).

Se développent ainsi la précarité, la dépendance et l'isolement : la Corse, avec 300 000 habitants, compte plus de 30 000 précaires<sup>8</sup>, en particulier chez les personnes âgées (18 % des plus de 65 ans touchent l'allocation supplémentaire vieillesse<sup>9</sup> contre 5 % en moyenne). Les *Restos du cœur* de Corse indiquent avoir servi 380 000 repas en 2009 soit une augmentation de 20 % contre 12 % en moyenne. Si le fait de soulager la misère est un geste inscrit dans le sentiment de solidarité des Corses, le phénomène connaît une progression si forte que la seule réponse culturelle ne suffit plus.

Certains indicateurs de santé sont également très préoccupants, comme le taux d'obésité des 5-7 ans qui est de 23 % en Corse contre 14 % en moyenne (en comptant l'outre-mer) ; autre exemple, le taux d'IVG qui s'élève à 22,5 ‰ contre 14,5 ‰ en moyenne, hissant la Corse au premier rang national.

### ***De la structure à la fracture culturelle***

Sur de telles bases, la société insulaire, historiquement caractérisée par une forte cohésion, subit une fracture culturelle brutale dans un laps de temps très court.

Ce phénomène se manifeste à travers plusieurs troubles individuels et collectifs, comme des formes de ghettoisations et de replis identitaires ayant pour conséquence une dissolution sociétale entre plusieurs modèles d'identification. Ces éléments aggravent la rupture des liens intergénérationnels, causant une dérive sociétale et référentielle où la transmission du patrimoine se perd dans la « *Réserve naturelle de vacances* ». Cette confusion induit notamment une situation linguistique où le corse n'est plus, dans certaines localités, que la quatrième langue usitée.

### ***Une inversion des indicateurs démographiques***

Ces éléments sont à mettre en parallèle avec un processus de transformation problématique de la structure démographique de la population corse. On peut particulièrement évoquer son vieillissement : les plus de 60 ans représentent un quart de la population quand les moins de 20 ans n'en représentent que 20 %. L'indice de vieillissement de l'île est de 120,9 contre 86,2 en moyenne<sup>10</sup>, la Corse figure ainsi au 2<sup>e</sup> rang des régions les plus vieilles. L'INSEE vient d'annoncer qu'en 2040, un Corse sur trois serait âgé de plus de 65 ans.

A ce vieillissement hyperbolique s'associe une surconcentration de la population sur le littoral, à laquelle répond bien évidemment la désertification de l'intérieur et de l'espace socioculturel qu'il continue de représenter. Face à ces données internes, les flux externes sont également préoccupants. En effet, pendant que l'île connaît le taux de natalité le plus faible de France (9,5 ‰ pour une moyenne de 12,7), il arrive en Corse en moyenne 13,5 habitants

---

<sup>8</sup> Chiffre annoncé lors des Assises de la précarité de mai 2010, organisées par les Conseils généraux de Corse.

<sup>9</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, cette allocation est devenue l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

<sup>10</sup> L'indice de vieillissement de la population est le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus pour 100 personnes âgées de moins de 20 ans. Il permet de mesurer le degré de vieillissement de la population. Plus l'indice est élevé, plus le vieillissement est important.

supplémentaires par jour<sup>11</sup> : l'accroissement de sa population est donc exclusivement dû au seul solde migratoire.

## I. 2. Des effets pervers

L'ensemble de ces déséquilibres structurels engendre des dysfonctionnements dont la portée ne cesse de s'amplifier.

### *Une logique de dérives*

Le premier de ces effets semble découler des phénomènes de spoliation aussi bien patrimoniale que foncière qui provoquent de graves sentiments de dépossession. Les éventuelles réponses que peut y apporter le politique sont aliénées par un marché « autorégulé », entraînant le passage d'une économie de marché à une société de marché où tout se monnaie.

Ce marché laisse le champ libre à de fortes convoitises et à leurs conséquences. Nul ne peut ignorer l'augmentation préoccupante de la criminalité (en 2010, 17 homicides et 14 tentatives) et plus largement le risque croissant de convergence entre intérêts politiques et affairistes.

La réponse sociale à ces vertiges ne se fait alors plus sur un socle commun mais sur une base qui se délite avec l'apparition de groupes s'affirmant les uns contre les autres.

Dans ces conditions, on ne peut que constater l'impossibilité de tout projet (car la somme des intérêts individuels divergents ne peut former un projet collectif) et la nécessité d'un traitement global de ces questions.

### *Des fonctions politiques et sociales bloquées*

Aux graves constats évoqués ci-dessus s'ajoutent des verrous idéologiques et stéréotypés qui inhibent réciproquement les relations entre, d'une part, l'État et la classe politique nationale et, d'autre part, la Corse.

On observe par ailleurs, sur de multiples enjeux de société, la crispation des rapports entre le corps social et sa représentation, avec le risque croissant d'une défiance à l'égard de l'action politique.

Dans un contexte de globalisation accélérée et en l'absence de projet commun responsable et exigeant, la pratique politique entre l'État et la Corse se réduit à une relation formatée et tend à généraliser l'instrumentalisation des rapports entre acteurs.

---

<sup>11</sup> Il s'agit d'une moyenne sur sept ans. Le rythme de progression de la population (avec 299 209 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2007, donc environ 34 000 de plus par rapport à 1999) a été de +1,8 % par an en moyenne, alors que les résultats précédents atteignaient environ +1 % par an. La croissance du nombre d'habitants est donc près de 2 fois supérieure à celle estimée auparavant.

### I. 3. Un enjeu : l'idée de métamorphose<sup>12</sup>

« On ne résout pas un problème à partir des modes de pensée qui l'ont engendré. » (A. Einstein)

Affirmons d'emblée que s'il doit y avoir une réponse ambitieuse et adaptée à cette situation de crise structurelle, cette réponse ne peut être que globale et systémique. Les arguments plaçant pour cette forme de réponse se trouvent précisément dans la nature du problème qu'il s'agit d'affronter. L'insécurité et la fragmentation sociales ont acquis un tel point de force et d'amplitude au sein du territoire qu'elles sont désormais hors de portée d'une stratégie concentrée exclusivement sur des objectifs macroéconomiques de croissance et d'emploi.

Si se fait jour un impératif de changement, encore faut-il pouvoir en expliciter le sens et la forme. C'est dans cette idée que nous posons la perspective d'une métamorphose de la société corse.

Par métamorphose, nous suggérons un mode d'évolution centré sur un projet de création de qualités collectives d'existence, appuyées sur une continuité culturelle et historique comme socle à l'innovation sociale. Cette forme de changement implique donc, à l'encontre de toute illusion portée par des volontés radicales de rupture, de combiner la mémoire et le projet, la tradition et l'innovation, la contrainte et la ressource, dans un cadre explicite d'émancipation et de progrès. Elle porte un message : la survie de la Corse en tant qu'entité historique et culturelle nécessite une stratégie d'ouverture aux évolutions du monde. Elle nécessite aussi une forme générale de lucidité collective : l'éventail des ambitions et des possibles est partiellement contraint, en particulier lorsqu'on envisage les données relatives aux ressources humaines locales ou le contexte global de diminution des budgets et des services publics. La société corse devra apprendre à trouver des réponses adaptées à ces nouvelles contraintes de rareté.

Métamorphose de la société corse signifie principe de mouvement, permettant de franchir, individuellement et collectivement, des seuils qualitatifs dans l'affirmation d'un projet. C'est dire que les transformations devront s'inscrire dans des cadres temporels différenciés, en fonction notamment de la nature des objectifs et des systèmes humains sur lesquels porte l'effort de changement.

Le projet d'approfondissement démocratique est précisément en phase avec le déploiement actuel d'une mobilisation citoyenne, qui se donne à voir dans des domaines très variés de la vie sociale : économie (PADDUC), écologie, santé, sport, culture, etc. Un point remarquable est que ces mouvements ne se résument plus à l'expression d'un besoin de démocratie ou à l'exercice plus construit de contrôle et d'expertise typiques d'une contre-démocratie. De manière plus radicale, certaines évolutions font émerger des modèles d'organisation authentiquement démocratiques.

C'est le cœur d'action de certaines associations ou forums citoyens qui contribuent à faire naître une parole instituante, capable de conditionner concrètement la construction des agendas politiques et leur déclinaison dans le champ du développement local.

---

<sup>12</sup> Cf. les travaux d'Edgar Morin.



L'émergence d'une société civile est aujourd'hui un phénomène politique majeur, qu'il faut reconnaître comme tel. Si son organisation reste sommaire et très largement perfectible, la Mission considère qu'il s'agit d'un enjeu sociétal majeur pour la gouvernance du territoire : réceptacle de ressources vivantes et créatives, productrice de normes et initiatrice de méthodes modernes d'action, elle constitue désormais un espace politique dont l'approfondissement devra être accompagné d'une meilleure reconnaissance institutionnelle par l'État et la Corse (ou collectivités territoriales). Nous plaçons pour qu'elle soit non seulement associée mais partie prenante d'un nouveau contrat social.

## **II. La proposition de la Mission : un processus en 2 Étapes**

## ***Étape 1. La condition nécessaire à l'action : fonder la Reconnaissance***

La proposition de fonder la relation sur l'idée de contrat s'assortit immédiatement de la reconnaissance des « intérêts propres » de la Corse en tant qu'entité historique et territoriale. C'est la condition d'un dialogue redevenu possible à travers le respect mutuel et la symétrie des positions d'acteurs dans les champs spécifiés par le législateur. La Mission considère que cette disposition générale est un élément constitutif et incontournable d'une stratégie collective de changement. Elle affirme qu'elle ne menace en rien l'appartenance de la Corse à la République et soutient au contraire un principe non manichéen d'articulation entre unité et diversité. Concrètement, cela veut dire que le devenir corse s'inscrit dans des espaces multiples emboîtés, la logique globale d'organisation étant étroitement liée tant à des enjeux de continuité historique et culturelle qu'à des problématiques d'adaptation aux évolutions contemporaines des sociétés.

### **Situation actuelle :**

La question de la reconnaissance est au centre du sentiment d'existence. Elle concerne les individus mais aussi les ensembles humains : groupes sociaux, communautés de culture, peuples, nations ou États. Sans le regard qui donne forme, sans la parole qui donne vie, sans le texte qui institue, autant dire que le sentiment d'exister ne peut s'ancrer dans une certitude.

Pour l'un des éminents penseurs de la notion, Axel Honneth, ce principe s'applique en particulier aux sociétés qui, selon ses termes, « *fonctionnent bien* ». C'est le cas lorsque l'environnement social, culturel ou politique permet aux individus de se forger une identité autonome fondée sur l'estime de soi. Force est de constater que c'est aujourd'hui rarement le cas. À l'heure de la globalisation, cette quête de reconnaissance prend parfois une tonalité pathétique.

Cette incertitude trouve en Corse une expression particulière qui nous fait comprendre en termes locaux les tendances lourdes de la mondialisation. La Corse d'aujourd'hui interprète en effet comme une atteinte grave à l'identité et à la culture héritées les désordres que la globalisation entraîne : marchandisation, dislocation des relations interpersonnelles, arasement des patrimoines culturels et naturels, exigences de performance pesant sur chacun dans le monde du travail. Or les Corses voient les références ainsi menacées non seulement comme des biens précieux constitutifs de leur personnalité individuelle et collective, mais aussi et précisément comme des valeurs actives, des atouts modernes indispensables si l'on veut enrayer la perte d'identité, la dépersonnalisation et la dépossession de soi.

La reconnaissance est donc affaire de culture, mais aussi capacité du citoyen à agir, au niveau le plus personnel de la vie quotidienne.

Contradictoirement, persistent des visions monolithiques, normatives et exclusives de la citoyenneté, du côté de l'État comme de la société insulaire. Ce type d'affrontement paralyse, par la reproduction sempiternelle du conflit entre le dominant et le dominé. Il devient alors nécessaire de penser la réactualisation de ce qui se défait ou se sépare, l'économie et la culture, l'État, l'Europe, la société et les identités culturelles, le système éducatif et les acteurs sociaux.

Au fil de son histoire, la Corse a focalisé le sentiment de son existence sur un nombre restreint de référents identitaires organisés en ensemble de valeurs cohérent, suffisant, mais

incontournable. Ce motif récurrent structure aujourd'hui l'essentiel de la demande de reconnaissance d'une citoyenneté corse dont le fondement apparaît à la Mission comme d'ordre essentiellement culturel. A des niveaux différents, un individu peut par conséquent, et de manière non exclusive, être considéré comme un citoyen européen, français et corse.

### **Problématique :**

Du point de vue culturel, la situation actuelle témoigne d'une telle multiplicité qu'il serait imprudent de ne pas considérer la question sous l'angle des politiques d'éducation et de formation. L'académie de la Corse<sup>13</sup> réunit tous les ingrédients qui obligent à l'élaboration d'un nouveau contrat social fondé sur l'éducation, la culture et la citoyenneté. Sur le moyen terme, cette finalité doit inspirer une politique éducative portée par l'ouverture à la diversité linguistique, à l'environnement méditerranéen et à la connaissance des patrimoines culturel et naturel.

### ***Le triptyque de la reconnaissance***

Quant à la base référentielle à travailler pour définir la citoyenneté corse, elle comprendra les composantes vives du triptyque suivant : accès à la langue corse, permanence et relation à la terre, inscription citoyenne dans la vie de la Cité.

- *Accès à la langue corse*

L'accès à la langue représente sans conteste pour nos contemporains le marqueur collectif qui, à l'intérieur du système culturel, fonde et légitime la demande de reconnaissance d'identité. Dans un souci de bi-plurilinguisme<sup>14</sup>, la gestion harmonieuse des composantes multiples de la société actuelle doit, par ailleurs, mettre en œuvre une intégration pluraliste des patrimoines linguistiques et culturels.

- *Permanence et relation à la terre*

Les Corses ont à plusieurs reprises éprouvé le sentiment d'une agression contre leur terre, qu'il s'agisse de projets spectaculaires d'expérimentation nucléaire, de déchets toxiques, de la chronique habituelle du développement agricole et touristique au profit d'intérêts extérieurs ou d'effets induits par la gestion de la « continuité territoriale ».

Ces tendances lourdes engendrent l'hostilité envers ce que les Corses caractérisent comme une agression contre le patrimoine dont ils sont dépositaires. L'accès à la citoyenneté corse se construit dans la connaissance du patrimoine naturel insulaire incluant les eaux territoriales ainsi que dans une solidarité active et renouvelée entre les Corses et leur terre.

- *Inscription citoyenne dans la vie de la Cité*

Le rapport à la terre et à la culture prend la forme d'une aspiration à la reconnaissance d'une citoyenneté spécifique, de plus en plus souvent formulée comme une revendication. Celle-ci se donne généralement comme non concurrente, non exclusive, mais complémentaire de l'inscription dans l'environnement institutionnel et politique nationale

---

<sup>13</sup> 16, 5 % d'immigrés dans la population scolaire totale, soit le 3<sup>ème</sup> rang national, avec notamment une importante population marocaine et portugaise ; un exemple de « pic » : Portivechju, avec 35 % d'immigrés dans la population scolaire.

<sup>14</sup> Il s'agit d'arriver progressivement au plurilinguisme tel que préconisé dans les objectifs européens en passant par l'étape indispensable du bilinguisme, lequel, par le moyen juridique de la coofficialité, permet à chacun d'accéder à la double compétence en corse et en français.

et communautaire (France, Europe, Méditerranée). L'obtention de cette citoyenneté culturelle doit nécessairement conditionner l'accès exclusif aux biens fonciers et immobiliers dans l'île.

### **Évolution proposée :**

➤ ***Un nouveau contrat social basé sur la coofficialité***

Il articulera l'accès à la langue corse et la reconnaissance de la culture, avec le plurilinguisme ambiant référant aux composantes démographiques ou à l'environnement européen et méditerranéen.

En dépit d'obstacles persistants, une vitalité notable de la langue corse qui depuis 30 ans a su montrer qu'elle est devenue la langue de la création, une volonté explicite de la population et de sa représentation, une politique générale d'ouverture au pluralisme linguistique et culturel constituent des circonstances favorables à une évolution positive.

➤ ***Le concept de citoyenneté culturelle***

Il est envisagé par rapport au concept de citoyenneté politique et de citoyenneté sociale. Ainsi positionnée, la notion implique le passage de l'idée élitiste de culture à l'épanouissement de la diversité culturelle.

Cette citoyenneté culturelle corse s'accorde sans difficulté à l'idée, désormais largement répandue, d'une citoyenneté culturelle européenne<sup>15</sup>. Cette idée généreuse entend démocratiser l'accès des personnes à l'offre socioculturelle et artistique des politiques publiques et des programmes de coopération internationale.

Elle en parachève la perspective puisque son intervention réconcilie la dimension personnelle et l'identification au collectif, à travers le territoire et les patrimoines culturels hérités. L'accès à la citoyenneté culturelle peut être soumis à la réalisation des deux conditions suivantes:

1. L'obtention du niveau A2 du CERCL au moment de la première inscription sur les listes électorales et l'obtention du niveau B2 cinq ans après la première inscription ;
2. La résidence continue sur le territoire insulaire durant une période de 10 ans permettant d'attester la présence des intérêts matériels et moraux du requérant.

Ces deux éléments pourraient être enrichis notamment par la connaissance des patrimoines culturels, l'action dans le domaine du développement, l'action dans le domaine de la coopération euro-méditerranéenne.

Cette citoyenneté culturelle ouvre *de facto* d'une part l'accès exclusif à la propriété, d'autre part l'accès à un corps électoral corse. Elle est fondée sur l'adhésion au principe de projet et non sur la nationalité.

➤ ***Responsabilité, gouvernance et relation pérenne à la Corse***

Entre culture unique et danger de fragmentation, le concept de citoyenneté construit sur la cohésion corse historiquement attestée permet à l'ensemble des éléments qui la composent aujourd'hui de faire corps afin de constituer une culture au devenir commun. Ce devenir doit être maîtrisé par ceux dont la vie en Corse est une réalité

---

<sup>15</sup> Cf. la *Déclaration de Wrocław sur cinquante ans de coopération culturelle européenne*, décembre 2004, deuxième partie.

quotidienne. Pour la Mission, ce devoir de recomposition socioculturelle se traduit donc par :

- la mise en place d'un corps électoral qui, sur la base de la citoyenneté culturelle et sans critère de nationalité, soit redéfini dans ses droits. L'exercice régional de ce droit politique instaure alors une relation responsable entre orientations de gouvernance du territoire et représentativité démocratique ;
- la caractérisation d'un droit d'accès exclusif<sup>16</sup> à la propriété, réservé aux personnes ayant satisfait aux prérequis énoncés ci-dessus.

Naturellement, l'adaptation de ces circonstances générales à la mise en exergue d'une citoyenneté corse nécessite un aménagement statutaire de la citoyenneté dans le cadre français. La Mission suggère que l'adaptation juridique du projet puisse porter en particulier sur cette *composante électorale* qui postule un corps électoral corse ainsi qu'*un droit d'accès exclusif à la propriété*.

---

<sup>16</sup> Sur ce point, un consensus clair s'est dégagé lors des ateliers des Assises du foncier le 2 avril 2011.

## II. 1. L'architecture de la reconnaissance

### Situation actuelle :

Certaines personnalités du monde politique présentent la « solution institutionnelle » comme une « fuite en avant » de nature à répondre aux accès de fièvre qui ont embrasé la Corse ces quarante dernières années, sans pour autant régler au fond les problèmes de l'île. Dès lors, ils appréhendent tout changement de statut comme une nouvelle concession générant une « dérive » de la Corse dont l'amplitude pourrait, à terme, remettre en cause son appartenance à la France.

Il est vrai qu'en une trentaine d'années, la Corse est passée d'un statut de droit commun d'établissement public régional (1972) à un statut de décentralisation accrue (1991-2002).

Les lois n° 82-214 du 2 mars 1982 (portant statut particulier de la région Corse : organisation administrative) et n° 82-659 du 30 juillet 1982 (portant statut particulier de la région : compétences) ont d'abord fait bénéficier l'île d'un « statut particulier » qui s'est traduit par une organisation administrative spécifique mais contenue, des compétences élargies mais partielles et des ressources diversifiées mais limitées (du moins en volume) au regard des autres régions métropolitaines, sans pour autant la retirer de la catégorie des régions de droit commun.

La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC) a placé l'île dans une catégorie institutionnelle *sui generis*, dont elle est la seule représentante, en raison de son organisation particulière plus poussée, de ses compétences amplifiées et de ses ressources élargies mais toujours contraintes.

Enfin, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a renforcé les compétences et les responsabilités de la CTC sans modifier l'architecture administrative et politique arrêtée par la loi de 1991 dont elle n'est que le complément.

Toutefois, force est de constater que cette « évolution » n'est qu'apparente et parfois simple habillage d'une réalité encore modeste et par là même contestée tant par l'administration centrale qui manifeste, souvent par méconnaissance, de l'indifférence voire du mépris à l'égard des particularités insulaires qu'elle considère comme des « gadgets » ou des privilèges, que par l'opinion publique nationale qui relègue d'ordinaire la « spécificité corse » au simple rang de folklore local.

A cet égard, les fameux « quarts d'heure corses » dans les débats parlementaires, durant lesquels l'île et ses habitants sont moqués, irritent d'autant plus que les allégations sont très souvent sans véritable fondement objectif.

L'amplitude du statut actuel doit donc être ramenée à sa juste mesure :

- d'une part, parce que, loin de constituer une « dérive », il a été uniquement cantonné dans le cadre de l'article 72 de la Constitution définissant le régime de la libre administration, commun à toutes les collectivités locales de France métropolitaine ;
- d'autre part, parce que, précisément, en ne reconnaissant que quelques particularités mais en conservant l'île dans un régime de droit commun, tant du point de vue de sa relation avec le pouvoir central que dans l'application des lois et des règlements, la situation faite à la Corse n'a pu régler ses problèmes récurrents qui restent posés de

manière complémentaire sur le double terrain politique de la « reconnaissance » d'une entité politique forgée par l'Histoire et de la solution durable des problèmes spécifiques sur le plan politique, économique, social et culturel.

### **Problématique :**

En conséquence, le statut de la Corse confine à un sentiment d'inachevé à un double niveau.

En ce qui concerne le fond du « problème corse », le statut :

- s'inscrit dans l'application littérale du droit commun qui contrarie certaines solutions spécifiques dans nombre de domaines, notamment pour le règlement de questions centrales comme celles de la langue, du foncier ou encore du statut de résident,
- repose sur une spécificité centrée sur le seul fait géographique (l'insularité) dont les perspectives positives sont détournées par une continuité territoriale fondée sur une philosophie politique provoquant, en l'état, des effets pervers sur le plan économique,
- ne place pas l'individu au centre des enjeux en termes de pouvoirs et de décisions (positionnement au regard de l'État et affirmation d'une citoyenneté culturelle).

En ce qui concerne l'accomplissement des pouvoirs locaux, le statut :

- n'empêche pas la dilution voire la fragmentation des compétences dans certains domaines, accentuée par la trop grande dépendance financière de la CTC au regard de l'État,
- n'implique pas suffisamment les élus dans la mesure où l'État, omniprésent dans les esprits malgré trente ans de décentralisation, sert trop souvent d'alibi à l'immobilisme ou à la substitution qui nourrit des compétences « négatives » (plan d'aménagement, schéma d'aménagement, PADDUC...),
- conduit parfois à en mesurer les limites (vœux de l'Assemblée de Corse transmis au Premier ministre restés systématiquement sans réponse) et ainsi à s'interroger sur le pouvoir réel de décision de la CTC, malgré les délibérations adoptées à l'unanimité par l'Assemblée de Corse, dans des domaines cruciaux pour le positionnement ou le développement de l'île, comme le prouve par exemple le débat actuel sur le choix des sources d'énergie.

### **Évolution proposée :**

En conséquence, la Mission ne pose pas la question institutionnelle comme une étape de plus dans une quelconque « escalade de l'inutile » mais bien en termes, politiques et techniques, de rupture avec le schéma imprimé jusqu'ici à l'île dans la mesure où celui-ci n'a jamais pu ni poser, ni régler durablement les questions de fond.

La Mission a constaté, tant auprès des élus que des socioprofessionnels, que le concept d'autonomie ne constituait plus un tabou et qu'il était, notamment, largement appelé de leurs vœux par ceux-là même qui avaient rejeté les précédents statuts de plus faible portée. Elle



suggère donc que l'État et la CTC s'interrogent sur la nécessité de l'adoption d'un statut d'autonomie qui permette à la Corse :

- de clarifier l'exercice des compétences et par voie de conséquence les responsabilités des élus de l'île,
- d'opérer une répartition des recettes fiscales plus conformes aux nécessités de la Corse en termes de moyens,
- de bénéficier d'une adaptation législative de nature à définir des règles conformes aux réalités locales,
- de renforcer les démarches salutaires de la Corse dans le cadre interrégional à l'échelle communautaire et au-delà même des limites de l'Union européenne dans le bassin méditerranéen.

En conséquence, la Mission estime que la dimension politique du problème corse excède les limites de l'article 72 de la Constitution et que toute évolution ne peut désormais se concevoir que :

- dans un article spécifique de la Constitution ;
- dont les principes de reconnaissance des intérêts propres de la Corse, clairement posés par la Nation, seront développés par une loi organique qui non seulement déclinera la nouvelle organisation politique et administrative de l'île mais garantira, dans le cadre d'un « contrat moral », les droits culturels et les moyens d'accompagnement pérennes et dynamiques de ce nouveau cadre sur le plan des ressources, du développement économique et des politiques d'éducation et de formation.

Cette proposition est détaillée par trois éléments : un article spécifique dans la Constitution, une loi organique et une réflexion sur les moyens.

## **II. 1. a. Un article dans la Constitution**

### **Situation actuelle :**

A l'inverse d'autres collectivités territoriales sans statut particulier (départements d'outre-mer) régis par l'article 73 ou dont les statuts spécifiques, régis par l'article 74, sont plus avancés que le sien (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie), « la Corse » n'est pas mentionnée dans la Constitution de la 5<sup>ème</sup> République du 4 octobre 1958.

La situation constitutionnelle réservée à la Corse apparaît ainsi pour le moins paradoxale du point de vue institutionnel notamment au regard des départements d'outre-mer, auxquels la Constitution ne reconnaît pas de statut *sui generis* (dans la mesure où ils font partie de la catégorie des départements) mais de simples mesures d'adaptation dans le cadre du principe d'assimilation qui leur a toujours été appliqué.

Si les communes et les départements de l'île relèvent, hormis quelques dispositions infimes, du droit commun de leur catégorie respective, la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC), modifiée par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, a créé, en lieu et place de la région, une catégorie de collectivité territoriale *sui generis* dont la collectivité territoriale de Corse n'est que l'unique représentante dans le paysage administratif français.

Toutefois, cette collectivité ne relève que de l'article 72 comme le rappellent les termes de l'article L. 4421-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « La Corse constitue une collectivité territoriale de la République au sens de l'article 72 de la Constitution. Elle s'administre librement dans les conditions fixées par le présent titre<sup>17</sup> ainsi que par les dispositions non contraires de la première partie<sup>18</sup>, des livres Ier à III de la présente partie<sup>19</sup>, et des lois n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ».

### **Problématique :**

Au regard de la charge affective et symbolique que représente dans les esprits cette simple « fusion » dont la philosophie trouve sa source dans le décret du 30 novembre 1789 voté par l'Assemblée nationale<sup>20</sup> qui cristallise depuis les oppositions entre, d'une part, les partisans d'une Corse fondue dans la France au titre du principe d'assimilation et, d'autre part, les partisans d'une Corse associée dans un cadre particulier, l'absence de mention de la Corse dans la Constitution, parce qu'elle entretient une ambiguïté au regard du « statut spécifique », perpétue le malaise politique qui est à la source même du problème corse depuis des décennies.

La Mission considère que cet état de fait a pour principale conséquence d'empêcher une véritable « reconnaissance » de la triple dimension historique, politique et culturelle de la Corse.

### **Évolution proposée :**

Pour la Mission, cette ambiguïté est de nature à prendre fin dans la mesure où il serait procédé à l'insertion autant qu'à la reconnaissance de la Corse dans le corps même de la Constitution.

A droit constant, cette reconnaissance n'aboutirait qu'à faire mention de la collectivité territoriale de Corse dans la liste des collectivités territoriales énumérées à l'article 72. Une telle inscription n'aurait pour conséquence que de donner un caractère constitutionnel à cette collectivité qui constitue à elle seule une catégorie. Toutefois, elle ne serait pas de nature à

---

<sup>17</sup> Il s'agit du « Titre II : La collectivité territoriale de Corse » faisant partie du « Livre IV : Régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse » de la « Quatrième partie : La région » du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>18</sup> Il s'agit de la « Première partie : Dispositions générales » du CGCT réunissant les règles communes aux collectivités territoriales.

<sup>19</sup> Il s'agit du « Livre I : organisation de la région », du « Livre II : Attributions de la région » et du « Livre III : Finances de la région » de la « Quatrième partie : La région ».

<sup>20</sup> Ce décret prescrit alors que : « L'Assemblée nationale déclare que la Corse fait partie de l'empire français, que ses habitants doivent être régis par la même constitution que les autres Français, que, dès à présent, le Roi sera supplié d'y faire parvenir et exécuter tous les décrets de l'Assemblée nationale ».

régler les problèmes de fond qui se posent à la Corse dans la mesure où l'organisation administrative autant que le régime juridique appliqué à l'île ne changeraient pas.

C'est la raison pour laquelle, la Mission propose que cette inscription soit de nature à faire évoluer le statut de la Corse, en le faisant passer du régime de la libre administration au profit du régime de l'autonomie.

Toutefois, dans la mesure où la trajectoire historique et la problématique particulière posée par la Corse, territoire faisant partie de l'Europe, ne sauraient être comparables (bien que très proches par certains aspects) à celles des territoires situés outre-mer relevant de l'article 74, la Mission suggère la rédaction, dans le Titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, d'un article spécifique pour la Corse.

Cet article, fondement d'une ère nouvelle, aurait essentiellement pour objectifs :

- d'établir la reconnaissance pleine et entière de la dimension historique, politique et culturelle de la Corse dans l'ensemble français,
- de reconnaître à la Corse le droit à la défense de ses intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République dans le cadre d'un statut *sui generis* d'autonomie,
- de garantir les moyens pérennes et dynamiques d'accompagnement de son administration et de son développement.

De manière à ne pas contrarier l'ordre établi entre les fameux articles 72, 73 et 74, l'article concernant la Corse pourrait être l'article 75 en procédant à la renumérotation des articles actuels 75 et subséquents.

La Mission est consciente du fait que cette évolution nécessite, en Corse comme dans la représentation nationale, une volonté commune. Sans minimiser les obstacles politiques qui peuvent être aplanis dans le temps, la Mission est néanmoins parfaitement persuadée que cette évolution est réalisable et de nature à ouvrir « les voies du possible » :

- d'une part, parce qu'elle peut seule constituer, sur le terrain juridique, le cadre permettant la définition des solutions politiques spécifiques durables, acceptables par tous et de nature à régler paisiblement les questions récurrentes qui se posent à la Corse notamment dans le domaine de la terre et de la langue ;
- d'autre part, parce qu'elle peut faciliter, sur le plan économique, la définition, avec l'État et l'Union européenne, d'un nouveau positionnement de la Corse dont l'objectif consiste à faire sortir progressivement la Corse du schéma de dépendance qui condamne, depuis longtemps, toute politique sérieuse de relèvement, notamment en matière de production locale.

## **II. 1. b. Une loi organique**

### **Situation actuelle :**

« La Corse », tant du point de vue de son statut administratif que de son régime juridique, relève aujourd'hui, pour l'ensemble de ses collectivités territoriales (360

communes, 2 départements et la CTC), du seul domaine législatif en vertu des dispositions combinées des articles 34 et 72 de la Constitution.

L'article 34 prévoit que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » ; l'article 72 précise que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Ainsi, malgré la reconnaissance par la loi d'un statut spécifique au bénéfice de la CTC, tant du point de vue de son organisation administrative (existence d'une Assemblée de Corse et d'un conseil exécutif distinct, création d'offices et d'agences spécialisés,...), que de l'importance des compétences qui lui ont été transférées (plus étendues que celles dévolues aux régions de droit commun même si l'écart a parfois tendance à se combler du fait de nouveaux transferts) ou encore au niveau de certaines recettes fiscales prélevées en Corse dont une part est reversée au profit de la CTC voire des deux départements (notamment du fait de l'existence d'un statut fiscal forgé par l'Histoire et reconnu par la loi), le statut et le régime juridique de l'île sont tous deux ancrés dans le régime de droit commun de la libre administration dont les règles spécifiques définies en faveur de la seule CTC ne constituent finalement que l'exception.

### **Problématique :**

Il résulte de la situation réservée à l'île que, faute de principes et de dispositions spécifiques fixées par la Constitution elle-même du point de vue de la reconnaissance de l'entité historique et humaine que constitue « la Corse », le législateur définit librement le contenu du statut et du régime juridique applicables à l'île dans le cadre des seules limites et principes qui s'imposent à lui aux articles 34 et 72 précités.

Par suite, notamment sous prétexte du respect du principe d'égalité avec les autres parties du territoire métropolitain auxquelles, par nature, la Corse reste assimilée, la sphère législative de la définition des règles spécifiques comporte des limites, du reste très vite atteintes dans des matières sensibles qui se posent en Corse avec une acuité certaine et dans des termes qui ne recouvrent ni la même acception, ni les mêmes enjeux que dans n'importe laquelle des régions de France métropolitaine (maîtrise de la terre, reconnaissance de la langue, culture,...).

A ce titre, sous réserve du droit à l'expérimentation posé par la Constitution pour toutes les collectivités territoriales, le statut de la Corse ne saurait à lui seul faire échec aux règles définies par le Parlement malgré les possibilités offertes par l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales dont le 1er alinéa du § I dispose : « *De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse* » et dont le 1er alinéa du § III ajoute que « *De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le*

*fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse* ».

Depuis leur adoption en 2002, ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre et elles n'ont aucune chance de l'être compte tenu des rapports de force entre la collectivité territoriale de Corse et l'État dans le cadre du statut actuel.

### **Évolution proposée :**

Dans la mesure où la Mission se prononce en faveur d'un article spécifique sous le Titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, une loi organique est donc nécessaire pour en développer le contenu. Cette loi organique constitue l'instrument qui met en application le « contrat de reconnaissance » scellé dans le corps de la Constitution.

Dans le respect des principes posés par la Constitution et auxquels la Corse ne peut échapper du fait de son appartenance à la République, la loi organique devra ainsi tenir compte des intérêts propres de l'île en déclinant les règles découlant des principes posés dans l'article inséré dans le corps de la Constitution.

Trois domaines sont essentiellement concernés par la loi organique :

#### **➤ L'organisation administrative :**

La loi organique doit tout d'abord définir le contenu du statut de « la Corse », tant au niveau de la nouvelle organisation administrative retenue (définition d'une collectivité spécifique dénommée « La Corse » étant précisé que l'ensemble des autres collectivités de délimitation inférieure retenues devront également être prises en compte par le statut ; régime électoral), qu'en ce qui concerne le partage des compétences entre l'État qui conserve ses droits et obligations découlant de ses pouvoirs régaliens et « la Corse », laquelle, en vertu du principe d'autonomie, devra détenir une compétence de principe (et non plus d'exception) sur l'ensemble des compétences d'ordre civil hormis donc l'exercice des compétences régaliennes revenant à l'État (souveraineté, police, justice, défense, affaires internationales nonobstant toutefois une association de « la Corse » pour la définition de certains partenariats).

#### **➤ Le régime juridique :**

La loi organique doit ensuite fixer le nouveau régime juridique applicable à la Corse qui pourrait s'inspirer du principe de spécialité législative en vertu duquel toutes les lois communes ne sont pas d'application immédiate sur le territoire de « la Corse » dans la mesure où il convient de ne les y introduire qu'à partir du moment où il aura été arrêté par le Parlement, après consultation de l'Assemblée du territoire, qu'elles ne sont pas contraires aux intérêts propres de « la Corse » découlant du nouveau régime constitutionnel. Par ailleurs, la Mission recommande de conserver le pouvoir normatif d'adaptation actuellement détenu par l'Assemblée de Corse en renforçant les conditions d'exercice dans le cadre d'une procédure de nature à garantir les moyens d'expression de « la Corse » en ce domaine auprès des diverses autorités concernées de l'État<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Les travaux actuellement en cours (commission sur les compétences législatives et réglementaires présidée par Pierre Chaubon) sur l'application réelle de ce pouvoir devront bien entendu être pris en compte.

➤ **Les moyens** (cf. *infra*):

La loi organique doit également garantir à « la Corse », dans le cadre d'un « contrat de développement » avec l'État, les moyens financiers et fiscaux nécessaires, d'une part à la juste compensation des charges résultant des transferts de compétences et, d'autre part, à la poursuite de son équipement, à son développement et à la mise en œuvre de politiques d'éducation et de formation.

## **II. 1. c. Les moyens**

### **Situation actuelle :**

Les recettes publiques des collectivités territoriales de Corse proviennent majoritairement du budget de l'État. Les communes et les départements perçoivent les différentes dotations et subventions de droit commun et la CTC perçoit des dotations spécifiques au regard du statut particulier de l'île.

Les **755,9 M€ de recettes** prévues au budget primitif de la CTC pour 2011 se répartissent de la manière suivante :

#### **337,4 M€ de dotations d'État** qui proviennent :

- pour 276,7 M€ de la dotation générale de décentralisation,
- pour 45,8 M€ d'autres dotations de l'État (dotation globale de fonctionnement, dotations de décentralisation relatives à la formation professionnelle et au titre du développement de l'apprentissage),
- pour 14,9 M€ du fonds de compensation de la TVA.

Sans compter les 186,999 M€ de la dotation de continuité territoriale.

#### **184,1 M€ de recettes fiscales** qui proviennent :

- pour 17,677 M€ de la fiscalité directe :
  - 13,722 M€ au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises,
  - 2,329 M€ au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources,
  - 1,566 M€ au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle,
- pour 166,40 M€ de la fiscalité indirecte :
  - 56,00 M€ au titre des droits de consommation sur les tabacs,
  - 36,00 M€ au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers provenant du statut fiscal,
  - 31,50 M€ au titre de la taxe sur les transports,
  - 29,50 M€ au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers compensant les transferts de droit commun issus de la loi du 13 août 2004,
  - 9,50 M€ pour la taxe sur les cartes grises,
  - 3,60 M€ pour les droits de francisation et de navigation,
  - 0,25 M€ pour la taxe sur les permis de conduire,
  - 0,02 M€ pour la taxe additionnelle aux droits de mutation.

**96,7 M€ de recettes sectorielles** qui proviennent majoritairement des programmes contractualisés,

**83,9 M€ de recettes liées à l'amortissement,**

**38,8 M€ relevant de l'utilisation du crédit long terme renouvelable (CLTR),**

**15,0 M€ au titre de l'emprunt.**

Le programme exceptionnel d'investissement (PEI) prévu sur quinze ans, adopté par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, codifié à l'article L.4425-9 du CGCT, pour un montant global prévu dans la convention cadre initiale, conclue le 22 avril 2002 entre l'État et la CTC, de 1 940,68 M€ a fait l'objet, le 26 octobre 2002, d'une 1<sup>ère</sup> convention d'application d'un montant de 481,9 M€ pour la période 2002-2006 et, le 4 mai 2007, d'une 2<sup>ème</sup> convention d'application d'un montant de 1 051 M€ pour la période 2007-2013.

La contribution de l'État au coût total de ce programme « *ne peut excéder 70 %* » selon la loi. Le complément étant apporté par les collectivités insulaires.

Par ailleurs, dans le cadre du Contrat de projets, conclu le 16 avril 2007 entre l'État et la CTC pour la période 2007-2013, la participation de l'État est de 132 M€ contre 129,34 M€ pour la CTC.

Enfin, bien que sortie de l'objectif n° 1, la Corse reste largement concernée par les financements européens avec **284 M€** de crédits communautaires (sur les 14 Mds€ alloués à la France) pour la période 2007-2013 qui se répartissent ainsi :

**176 M€** au titre du programme opérationnel du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER),

**83,2 M€** au titre du Fonds Européen Agricole et de Développement Rural (FEADER), décliné sous la forme d'un Programme de Développement Rural de la Corse (PDRRC), pour lequel la CTC est la seule collectivité à exercer l'autorité de gestion,

**20,6 M€** au titre du programme opérationnel du Fonds Social Européen,

**4 M€** au titre du programme opérationnel du Fonds Européen pour la Pêche.

### **Problématique :**

Les financements publics dont bénéficie la Corse soulèvent des remarques de fond.

La part des recettes de nature fiscale dans le budget de la CTC est de 24,35 % contre 44,64 % pour les dotations d'État gelées sur les deux derniers exercices, mais elle fait illusion dans la mesure où la CTC n'a pratiquement aucun pouvoir fiscal au regard de la majorité de ces recettes qui sont donc pour la plupart figées à hauteur de 70 %.

La mise en œuvre du PEI a entraîné un niveau d'endettement de la CTC sans précédent avec un encours de 284,5 M€ (hors CLTR) équivalant à l'aide de l'Union

européenne sur la période 2007-2013. Le mécanisme de financement de ce programme, dit de « rattrapage », pose indéniablement problème tant au regard de la limitation de la participation de l'État qu'en ce qui concerne le circuit de financement retenu dont l'avance est faite par la CTC. Celle-ci ne peut plus poursuivre dans cette voie sauf à hypothéquer sa vocation de premier investisseur de l'île et à aliéner sa liberté.

Enfin, la manne européenne actuelle, en grande partie consécutive à la sortie de l'objectif n° 1, est qualifiée d'exceptionnelle et pourrait donc fort bien se tarir lorsque les remises à niveau actuellement poursuivies seront atteintes.

### **Évolution proposée :**

L'option retenue par la Mission en faveur d'un régime d'autonomie doit permettre un nouveau mode de financement des politiques publiques menées dans l'île.

Dans cette hypothèse, les compétences de principe assumées par « la Corse » doivent être majoritairement financées par des transferts de produits d'impôts d'État. Le financement des compétences transférées en vertu de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 doit faire l'objet des réajustements nécessaires devant prendre en compte l'évolution des besoins.

Le mécanisme de financement du PEI doit être revu sans délai afin de libérer la capacité d'intervention de la CTC, trop lourdement endettée, dont les choix sont de plus en plus contraints.

Enfin, le statut d'autonomie doit permettre à l'État et à « la Corse » de négocier avec l'Union européenne un nouveau cadre de financement communautaire dont l'un des principaux axes doit consister à favoriser le relèvement de la production locale de manière à faire reculer la dépendance économique de l'île.



## *Étape 2. Les vecteurs de l'action : Éduquer-Former et Produire.*

### **II. 2. Éduquer et Former**

#### **II. 2. a. Pour un projet éducatif novateur**

Autonomie, inter-culturalité, démocratie, production. Si tels sont les socles sur lesquels une société corse ambitieuse et rassemblée pourrait envisager un avenir plus désirable, on comprend bien à quel point l'éducation et la formation en constituent l'articulation sensible. Nous nous réservons alors la possibilité d'avancer des propositions très précises sur ce sujet qui constitue notre cœur de compétences, une fois franchie la première Étape de ce processus, notamment en matière de rénovation du système éducatif et de relations avec le système productif.

La construction des socles collectifs est une tâche de longue haleine. Elle requiert une réactivation de la pensée, une rationalisation de l'action couplée à l'émergence de méthodes innovantes, une culture du projet et de l'évaluation. Elle n'est cependant pas pensable sans s'intéresser de près aux qualités propres des femmes et des hommes auxquels reviendra la responsabilité d'habiter ce territoire. On ne peut concevoir ces socles sans le développement d'un imaginaire instituant ces qualités, les faisant advenir et mûrir dans le cœur de la pratique sociale. C'est ici que les enjeux d'éducation et de formation trouvent toute leur place et leur importance.

La Mission propose, conformément à sa vision d'ensemble, que l'École en Corse bénéficie d'une autonomie se traduisant par l'affirmation d'un cadre normatif spécifique de l'académie. Cette demande ne peut se déconnecter de la philosophie générale d'action visant à l'ouverture d'un nouvel imaginaire, tant dans l'ordre du savoir, de ses modes de création et de transmission, que dans celui relevant des individus et des rapports sociaux : savoir-être, compétences culturelles, qualifications, aptitude à habiter un territoire en citoyen, ...

La libre capacité à définir des normes en matière éducative doit se lire comme l'expression d'un projet qui, tout en redonnant de la visibilité et de la force productive aux ressources du territoire, s'efforce de les articuler avec celles provenant d'autres espaces culturels, économiques et politiques. L'ouverture à l'Europe et à la Méditerranée, le plurilinguisme, l'appropriation d'une histoire complexe et emboîtée, entre fils séculaires et projets de la Modernité, l'innovation juridique qui étoffe des existences concrètes et collectives, tout en leur permettant de s'arrimer à des textes plus étendus du droit, l'émergence de communautés productives combinant savoirs globaux et locaux : on pourrait citer d'autres exemples qui démontrent la nécessité de recontextualiser les systèmes éducatifs, y compris dans leur dimension de formation tout au long de la vie, afin d'œuvrer à la mise en dynamique d'un territoire à la géographie très particulière.

Une stratégie ne peut se concevoir sans finalités. Elle a besoin également de s'éprouver dans le temps. Au-delà des horizons ainsi dessinés, qui nous tournent vers les changements les plus lourds et difficiles, et pour lesquels se fait jour la nécessité d'évolutions plus globales, reste une réalité tenace, enracinée au plus profond des fonctionnements de la société corse. Le faible niveau de diplomation et de qualification de la population active est un handicap qui ferme bien des portes à la jeunesse et à l'avenir. Certes, la réouverture de l'Université en 1981 a contribué à rattraper certains déficits. Mais elle s'essoufflerait dans le

temps si désormais, la société corse n'affirmait pas plus catégoriquement la place qu'elle souhaite donner aux jeunes Corses diplômés.

Clairement orienté pour satisfaire une logique de demande, son modèle économique ne véhicule aucune exigence particulière dans l'affirmation de qualités productives. La structure des emplois, des qualifications et des salaires en témoigne très largement<sup>22</sup>. Ses ressorts collectifs ne sont pas la connaissance, l'habileté technique, le risque entrepreneurial, la clairvoyance managériale ou la sensibilité esthétique. Toutes qualités qui, chacune à leur manière, confèrent l'épaisseur nécessaire d'un véritable système productif.

La Mission propose une conception de la société de la connaissance qui confère au savoir un statut économique et social beaucoup plus important. Cela implique d'emblée que la recherche et la formation soient considérées comme des enjeux stratégiques, et affichés comme tels. Il revient en particulier à la Corse<sup>23</sup> d'en assurer la promotion et l'organisation, en partenariat avec l'État, l'Europe et les institutions scientifiques.

Ce n'est ni par intérêt, ni par coquetterie que cette proposition est formulée : si, comme nous le pensons, la division internationale du travail continuait de renforcer le poids du travail intellectuel dans la production des biens et des services, il en résulterait une conséquence majeure : seraient marginalisés les territoires qui ne parviennent pas à s'insérer dans les réseaux internationaux du savoir. Autant on peut comprendre que la Corse, malgré de timides percées au XIX<sup>ème</sup> siècle, n'ait pu s'inscrire dans l'essor industriel ; autant on peut raisonnablement affirmer, malgré la sévérité de certaines de ses contraintes, en particulier humaines, qu'elle peut, moyennant une stratégie de niche et une politique d'investissement public bien calibrée, trouver sa place sur la scène mondiale de la connaissance.

Cette dimension du projet n'est cependant réalisable que si, condition forte de départ, le niveau de qualification des emplois et des personnes s'élève suffisamment rapidement pour commencer à déverrouiller les équilibres actuels. Un tel objectif ne peut être atteint sans mobilisation totale des acteurs et des institutions.

Une refonte si profonde de la société insulaire et de sa relation à l'extérieur ne peut être opérée sans l'instauration d'un système d'éducation mieux adapté aux enjeux qu'implique cette évolution. Elle réclame bien sûr la montée en puissance du niveau général de formation, mais l'accroissement de l'offre éducative et professionnelle ne suffit pas. Cet objectif doit s'accompagner d'options très précises. La société de la connaissance dont la Corse a besoin doit en effet se donner les garde-fous qui permettent :

- l'amélioration du niveau qualitatif des diplômes acquis. Le rapport entre les besoins du développement, la vie culturelle générale et la liberté des choix individuels nécessite de coordonner et d'ajuster les besoins d'une programmation dans le temps et le ressenti des acteurs. On ne négligera ni les formations d'excellence ni les qualifications diversifiées dont les perspectives économiques indiquent le besoin ;
- une créativité générale liée à une évolution notable de la pensée et des comportements. On mettra fortement sur la capacité des acteurs à entrer en interaction permanente avec l'environnement voisin et lointain de la Corse ; transmission et innovation

---

<sup>22</sup> Exigences techniques ; mais on pourrait envisager d'autres exigences : esthétiques, structures sociales de coopération, confiance, etc.

<sup>23</sup> La validation de l'Étape 1 implique que la désignation « collectivité territoriale de Corse » (CTC) soit juridiquement remplacée par « La Corse ».

souvent vécues comme contradictoires devront être harmonisées pour conduire le développement de la société (une telle orientation incombe d'abord à la responsabilité de la Corse) ;

- le développement d'une capacité à inventer les interconnexions susceptibles d'atténuer les effets de la faiblesse démographique. Sur ce point comme sur les précédents, la capacité à offrir concrètement à chaque citoyen la possibilité d'intégrer la compétence culturelle s'avère décisive.

On ne dira jamais assez que ces objectifs ne se justifient que dans leur relation avec une politique culturelle nouvelle soucieuse des intérêts propres de la Corse, de ses patrimoines et de sa population. Aussi la composante culturelle souvent considérée comme un « supplément d'âme » doit-elle alimenter continûment l'ensemble du dispositif suggéré ici.

## **II. 2. b. Diplômation et qualification**

### **Situation actuelle :**

La Corse est une région peu diplômée et peu qualifiée, marquée par des difficultés d'accès aux études supérieures et aux acquis en découlant. Si certains notent que le niveau de diplôme s'est cependant élevé, c'est aussi par le fort excédent migratoire ; en outre, le niveau de diplômes des personnes quittant cette fois-ci la Corse est plus haut que celui des personnes qui demeurent sur l'île, ce qui s'explique notamment par le départ de jeunes Corses vers des établissements d'enseignement supérieur hors de Corse. On peut donc parler d'une fuite des cerveaux, caractéristique des petites sociétés insulaires. Ces phénomènes pèsent lourdement dans la situation économique de l'île mais aussi dans la rupture patrimoniale et sociétale que subit la Corse actuellement : le rapport au savoir et à la compétence doit se (re)situer dans la perspective du bien commun.

Aujourd'hui, 17,8 % de la population dispose d'un diplôme du supérieur contre 22,5 % en moyenne nationale. Environ 37 % des insulaires sont bacheliers, ce qui est dans la moyenne nationale, mais 48 % des bacheliers seulement poursuivent dans le supérieur contre 60 % en moyenne.

La proportion de « cadres »<sup>24</sup> dans la population des actifs occupés est de 30,9 % contre 38,5 % en moyenne. Ils se répartissent très fortement dans les deux grands bassins urbains d'Aiacciu et de Bastia.

Chez les jeunes, les indicateurs sont particulièrement marquants.

Le taux de scolarisation est un des plus faibles de France. Cela s'accroît particulièrement pour le secondaire : seuls 60 % des 18-21 ans sont scolarisés contre 68 % en moyenne. L'écart se réduit pour les 22-24 ans : 25 % des jeunes Corses sont inscrits dans un établissement d'enseignement, ce qui situe l'île en milieu de classement.

---

<sup>24</sup> Personnes ayant déclaré appartenir à la catégorie socioprofessionnelle « cadres et professions intellectuelles supérieures » ou « professions intermédiaires ».

Aujourd'hui en Corse, chez les 15-29 ans non scolarisés (ou « ayant achevé leurs études ») :

- environ 22 % n'ont aucun diplôme contre 14 % en moyenne ;
- environ 10 % ont le niveau CAP/BEP contre 15 % en moyenne<sup>25</sup>.

La proportion de non-diplômés chez les 15-29 ans est particulièrement forte dans des microrégions comme dans l'Extrême-sud, ou encore certaines zones de la Plaine orientale, avec des taux dépassant 26 %.

A l'heure où l'Université de Corse franchit des seuils de qualité reconnus au plus haut niveau et renforce les interactions entre son impact territorial et son ouverture internationale croissante, la situation de la diplomation et de la qualification en Corse révèle des enjeux majeurs de développement culturel et économique tout autant que de cohésion sociale. Les données qui précèdent doivent donc être considérées moins comme des signes de fatalité que comme des éléments de départ d'un vaste processus collectif de (ré)appropriation des savoirs et des compétences, comme d'implication culturelle locale et transfrontalière.

### **Problématique :**

Se pose globalement la question de la capacité de la Corse à fonder une société de la connaissance, qui est centrale et conditionne une part considérable des orientations de ce document. L'accès aux savoir et savoir-faire, à la compétence, est l'élément clef de tout dispositif de développement. Celle-ci peut se décliner en termes académiques et économiques mais aussi culturels et sociaux. La connaissance, si elle est considérée comme bien commun et non comme seul adjuvant lié à des formes de rentabilité immédiate, peut dynamiser le territoire corse avec des effets sur l'intégration sociétale, l'insertion dans la vie active, la participation digne et durable au quotidien et la compréhension des grands enjeux locaux et au-delà.

Une proportion non négligeable de jeunes Corses connaissent alors un retrait prématuré du système éducatif et surtout des cycles du supérieur, ce qui accroît le risque de chômage avec toutes les conséquences notamment sociales que cela implique. En outre, la faible qualification est accentuée par la surreprésentation des inactifs (46 % des + de 15 ans sont inactifs contre 39 % au niveau national).

Le tissu économique de la Corse, où abondent les très petites et moyennes entreprises (TPME), connaît un fort taux d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise dans les actifs : 10 % contre 6,5 % en moyenne. Cela peut constituer un atout dynamique pour proposer des orientations économiques qui tiennent compte de cette réalité. Ce paradoxe est représentatif de l'impossible ou de la difficile synergie pourtant souhaitée entre les réalités du territoire et les actions liées à sa dynamisation.

Certains modes de développement ou d'activités économiques n'encouragent ainsi guère la diplomation, comme la saisonnalité, particulièrement marquée dans certaines microrégions. Parallèlement, les cadres « désertent » une grande partie du territoire insulaire au profit des deux grandes villes, ce qui prive certains territoires d'accès à une ressource humaine plus qualifiée. Le maillage du territoire, qui insiste moins sur une logique d'activité

---

<sup>25</sup> Pour l'ensemble de la population, les taux sont respectivement de 18 % en Corse contre 24 % en moyenne.

rentable que sur une articulation cohésive surtout axée sur la participation à la dynamique territoriale, est ici remis en cause. Ce qui perturbe non seulement la production de richesses mais aussi le vivre-ensemble.

### **Évolution proposée :**

Il convient de renforcer la capacité des jeunes Corses à poursuivre des études supérieures en Corse ou, dans le cas où ils auraient suivi ces études ailleurs, à pouvoir revenir sur l'île pour ceux qui le souhaitent. Pour ce faire, les liens entre le secondaire et le supérieur doivent être entretenus et affermis : il en va de la continuité et de la cohérence d'un projet éducatif novateur. Les processus et partenariats mis en place par l'Université de Corse pour relier les études supérieures au monde du travail doivent également être développés. Plus largement, tout projet d'éducation et de formation innovant en Corse doit s'ouvrir aux jeunes comme aux adultes dont la formation tout au long de la vie reste un enjeu majeur. L'innovation doit concerner également la formation dans les secteurs traditionnels comme l'agriculture, l'élevage et la sylviculture. Afin de renforcer les connections professionnelles avec le tourisme, l'hôtellerie et le secteur du patrimoine, des savoirs et savoir-faire doivent être partagés au service de formations alliant compétences traditionnelles, outils de gestion et technologies de pointe nécessaires aux projets de développement local.

Une démarche semblable, élargie et portant sur le moyen et long terme, peut donc trouver un atout essentiel à son développement dans l'affirmation très largement partagée d'un cadre normatif spécifique pour l'académie de Corse<sup>26</sup>.

Mais cette demande ne peut être coupée d'une philosophie d'action portant sur les savoirs, leur création et leur transmission. Cette recontextualisation passe notamment par un accès toujours plus facile aux connaissances et aux savoir-faire, ce à quoi le développement des TIC peut contribuer fortement, notamment en favorisant l'optimisation ou la réduction des transports, offrant des outils pédagogiques performants, en proposant des portails de services faisant face à la répartition inégale de la population, enfin en valorisant le patrimoine culturel et identitaire, comme en garantissant un accès et une diffusion renforcés de la langue et de la culture corses.

Si l'expertise, la créativité, l'innovation, la connaissance ne doivent pas dépendre exclusivement des seuls supports technologiques, de même, le lien entre qualification et emploi ne doit pas reposer sur la seule création de valeur marchande. L'accès au diplôme et à la compétence doit être en synergie avec les réalités économiques mais aussi culturelles et sociales, avec la réalité complexe du territoire. Il s'agit de proposer un maillage territorial de la connaissance, lié à une dynamisation des institutions de savoir et des créateurs de savoir-faire en Corse. Il en va de la réévaluation du statut économique et social conféré par la compétence et le savoir. Recherche et formation doivent ainsi être portées publiquement à un niveau d'enjeu stratégique. Il s'agit là d'un choix politique que la Corse doit pleinement assumer et promouvoir, avec ses partenaires.

En amont du choix des filières d'études ou des parcours professionnels, peut aussi s'élaborer, au niveau universitaire notamment, une vraie réflexion sur le rapport entre le diplôme et l'emploi. Il s'agit de repenser totalement la validité du blanc-seing souvent donné

---

<sup>26</sup> Cf. Rapport du CESC de Corse du 21 mars 2006 ; Avis du CESC de Corse du 5 décembre 2007 ; Délibération 07/287 de l'Assemblée de Corse, datée du 7 décembre 2007 (portant adoption d'un cadre normatif pour l'enseignement du second degré en Corse).

à la formule « *cela va créer des emplois* » lorsqu'il s'agit d'activités à faible valeur éducative ou qualifiante ajoutée. La saisonnalité ou certaines formes de mono-activité, notamment touristiques, sont souvent perçues comme des activités « subalternes tolérables » qui sont supposées permettre de s'intégrer au monde du travail et de la consommation sans trop entamer le « patrimoine naturel ».

Si le territoire n'est souvent conçu par certains que comme simple dispensateur de revenus sectoriels ou d'appoint, il faut alors proposer une politique éducative qui au contraire découle d'une vision globale de ce même territoire. Cette vision est indéniablement liée à l'implication culturelle et particulièrement linguistique de chacun. Une politique éducative et linguistique orientée notamment vers le plurilinguisme ouvre des voies libres et fécondes à un développement durable de nos compétences locales tout autant qu'à des échanges de connaissances et de technologies à l'international, notamment dans notre sphère culturelle et géographique.

Un projet de réforme de la société corse implique sa déclinaison éducative et formatrice. La Mission considère que cette problématique, hautement politique, ne peut-être l'affaire des seuls enseignants et administratifs de l'institution scolaire, aussi central que soit leur rôle. C'est en s'ouvrant à leur société et à ses nouvelles problématiques, c'est en s'ouvrant aux questions de la complexité et de la différence, c'est en s'articulant avec d'autres formes d'action collective, c'est aussi en se démocratisant que les institutions du savoir peuvent trouver des chemins mobilisateurs et praticables pour doter la jeunesse de compétences créatives et citoyennes. C'est aussi en participant à objectiver et reproblématiser la crise contemporaine, en particulier dans ses dimensions civilisationnelles, qu'elles peuvent redevenir des lieux où s'élaborent des savoirs nouveaux, y compris dans les manières de faire œuvre pédagogique. C'est aussi en expérimentant des associations de savoirs, au lieu d'approfondir dans une fuite univoque et sans fin leur spécialisation, que les institutions de savoir peuvent faire surgir des questionnements scientifiques et politiques nouveaux.

On entre donc dans une période nouvelle. La politique d'éducation fonctionne moins en termes de rationalisation et d'optimisation qu'en termes de priorités, c'est-à-dire d'enjeux, et de prise en compte des acteurs, notamment locaux. D'où la nécessaire mise en synergie par un opérateur commun, universitaire, surtout si, comme l'indique la réforme qui se profile (cf. dispositif ECLAIR), une politique d'éducation consiste à établir des programmes d'action prioritaire, à passer des contrats de plan avec les régions et à inciter les établissements à développer leurs propres projets, notamment dans le cadre des plans quadriennaux des universités. Il s'agit ici de trois termes fondamentaux pour la compréhension du fonctionnement actuel des politiques d'éducation: priorités, contrats et projets.

L'enjeu, on le comprend fort bien, est de taille: redéfinir à partir de l'Université et de l'académie, lieu de convergences des différents partenaires, une nouvelle politique d'éducation et de formation.

### II. 3. Organisation de la production et création commune de la richesse

Proposer un énième plan de mesures destinées à relancer l'économie de la Corse n'est pas la chose la plus difficile à faire. Beaucoup s'y sont essayés dans le passé, même récent, sans qu'aucune des tentatives n'ait permis de changer radicalement la donne et d'ouvrir des perspectives vraiment crédibles.

Les modestes résultats, voire l'échec des différents plans de développement économique de la Corse depuis 30 ou 40 ans devraient par conséquent sérieusement nous interroger. L'économie corse évolue (ou plutôt n'évolue pas !), on l'a dit, sous la contrainte de trois verrous : politique, social et culturel. Elle est toujours pour le moment prisonnière d'une trajectoire dont l'emprise est très forte, mais pas irrationnelle pour autant, ce qui la rend difficile à combattre.

Il faut donc créer les conditions d'un imaginaire économique rationnel, si l'on ne veut pas être condamné à ne constater que des phénomènes diffus, comme l'économie de rente ou l'« obligation » de faire travailler « tout le monde », car la structure d'intérêts est trop forte. Cela passe en premier lieu par la mise en relief, voire la critique de ces intérêts.

Mieux vaut donc travailler sur le constat (négatif et positif), revenir aux fondamentaux et privilégier la recherche de solutions d'ensemble, articulées autour d'une vraie vision de l'avenir que l'on souhaite à la Corse, en un mot autour d'un vrai projet de société, plutôt que de multiplier les plans sectoriels récurrents et infructueux du type de ceux qui ont concerné encore récemment l'agriculture ou plus anciennement le tourisme et dont on peut chaque jour mesurer l'impact réel : une agriculture toujours endettée, sous perfusion, sans projet, sans avenir qui poursuit son déclin inexorable avec des exploitants âgés de plus en plus tentés par la reconversion spéculative de leurs terres ; un tourisme qui -à force d'hésiter encore et toujours entre une offre au tout-venant et une offre de produits haut de gamme sélectionnant la clientèle- se laisse insidieusement déborder par des initiatives souvent hors de contrôle. Offre sauvage qui montre bien à quel point en Corse il y a certes des touristes mais toujours pas de tourisme.

Ce n'est donc pas ici le lieu d'aller plus loin dans la déclinaison des cibles, ni dans les propositions de mesures concrètes. En revanche, il devrait être possible de s'entendre sur quelques grands principes de réflexion et d'action, qui pourraient guider une politique économique d'ensemble aussi bien que des plans de développement plus ciblés.

Parmi ceux-ci, et sous réserve d'inventaire, il apparaît qu'aucune réflexion sur les voies et moyens d'un développement durable ne saurait être sérieusement menée sans la mise en place préalable d'un système d'information statistique (économie, finance social, culture, etc.) performant et transparent, ni sans la réalisation d'un recensement exhaustif des ressources exploitables (naturelles, humaines, intellectuelles, culturelles, économiques, financières, etc.), ni enfin sans la mobilisation de toutes les forces actives de la société corse.

Dans cette perspective, il convient de prendre en considération deux temps économiques :

- un temps court pour intervenir assez rapidement sur le tissu économique, en agissant notamment sur le déséquilibre entre les trois secteurs d'activités principaux, afin de desserrer les contraintes et dégager les marges de manœuvre

indispensables à un redéploiement progressif des ressources et des hommes. En agissant sur le système productif, on peut espérer dégager une plus-value et une richesse locale beaucoup plus importante et durable que celle induite par le seul tourisme, vecteur économique puissant à court terme, mais en l'état déstabilisant économiquement (pression foncière, commerce extérieur) et déstructurant socialement (travail saisonnier, emplois précaires, nuisances environnementales).

- un temps plus long, pour modifier résolument le cadre général, rationaliser les fonctionnements institutionnels et optimiser les rouages administratifs, repenser les dispositifs d'accompagnement, mettre en place et /ou renforcer les nouveaux socles (éducation, formation, qualification, souci de la qualité, éthique, culture du bien commun, etc.) sur lesquels un développement repensé pourra utilement et efficacement s'appuyer : pour ne prendre qu'un exemple, le niveau de qualification a certes augmenté sensiblement en Corse, mais il reste inégalement réparti et encore largement inadapté aux contraintes économiques du XXI<sup>ème</sup> siècle, qui imposent toujours plus d'esprit d'initiative, d'inspiration créatrice mais aussi de capacité de maîtrise d'une information aussi dense que volatile. Cela vaut d'ailleurs pour les salariés comme pour les employeurs, pour les électeurs comme pour les élus....

### **II. 3. a. Sortir de la seule économie d'échange**

La Corse affiche un déficit commercial extérieur considérable (-94 Millions d'€ en 2009), ce constat s'entendant hors prise en compte des échanges de services marchands et du tourisme en particulier, qui constitue néanmoins une exportation (inversée) au sens économique.

Même si les données statistiques mobilisées sont peu nombreuses, imprécises et généralement anciennes<sup>27</sup>, les études les plus récentes sur le sujet confirment que la Corse importe beaucoup plus (131 M€ en 2009) qu'elle n'exporte (37 M€) : son taux de couverture global s'établit ainsi à 28 %.

Les explications récurrentes de cette situation renvoient concomitamment ou alternativement au contexte politique « turbulent » de la Corse (qui aurait découragé ou à tout le moins freiné l'investissement productif privé), aux handicaps de l'insularité (surcoût du transport) et/ou aux effets pervers des transferts publics massifs (thèse dite du « syndrome hollandais »).

Quelle que soit la pertinence, absolue ou relative, de ces arguments, force est de constater que la forte asymétrie structurelle de son commerce extérieur n'est en fin de compte que le reflet du déséquilibre de la structure productive insulaire : le déclin (inéluçtable ?) de l'agriculture et l'indigence historique du tissu industriel d'une part, la prépondérance du BTP et la progression quasi ininterrompue des activités touristiques, d'autre part, sont en soi sources directes de déséquilibre des échanges extérieurs.

---

<sup>27</sup> Les dernières données officielles détaillées disponibles remontent aux années 1984 (commerce extérieur total) ou 1992 (solde commercial actualisé). Des estimations plus récentes portent sur 2002 et 2003.



La structure des échanges par produit en fournit un premier éclairage : seuls pour l'instant les échanges de « Produits agricoles, sylvicoles, de la pêche et de l'aquaculture » (hors produits transformés des IAA) présentent un taux de couverture positif, mais ce chiffre doit être apprécié de deux points de vue : à l'aune du poids relatif de ces produits dans le total des échanges (0,76 % des importations et 13,5 % des exportations), d'une part, à celle de la sensibilité des principales spéculations concernées aux aléas naturels et climatiques et à la concurrence extérieure, d'autre part.

Sans même parler des produits pétroliers importés en totalité, toutes les autres activités sont lourdement déficitaires : industrie agroalimentaire (taux de couverture : 23,8 %) ; équipements mécaniques, électriques, électroniques et informatiques (33,3 %) ; matériel de transport (22,2 %) ; autres produits industriels (28,2 %).

La confrontation de ces données avec la structure productive de la Corse apparaît dès lors édifiante : les parts dans le PIB régional (2009) de l'agriculture (1,3 %) et de l'industrie (5,1 %) comparées à celles de la construction (10,8 %), du tertiaire marchand (52,3 %) et non marchand (30,5 %) démontrent à l'évidence l'origine du mal. Les activités majoritairement porteuses de valeur ajoutée (construction, commerce, tourisme) sont grosses consommatrices de matières premières, produits semi-finis et finis non extraits ou élaborés sur place et donc importés pour l'essentiel.

C'est dans cette mesure que la Corse peut être qualifiée d'économie d'échange, plutôt que d'économie de production : la Corse d'aujourd'hui n'est à la vérité qu'un marché où l'on achète et où l'on vend des produits pour la plupart venus d'ailleurs.

La question ici posée concerne la capacité de la Corse et des Corses à renverser le paradoxe qui voit l'afflux touristique croissant et l'économie résidentielle rampante creuser le déséquilibre extérieur (la « manne touristique » suffisant de moins en moins, compte tenu de l'évolution à la baisse du pouvoir d'achat des visiteurs, à compenser le coût des importations induites) et, donc, accentuer la dépendance économique globale.

La Corse produit peu mais le peu qu'elle produit connaît un succès commercial assez remarquable, sur place (via le tourisme, pour une bonne part évidemment) comme au-delà des mers.

Le succès incontestable et pérenne des foires commerciales micro-régionales, qui font florès depuis une bonne vingtaine d'années en est un premier indice. Les marchés conquis à l'exportation dans les domaines agricole et agro-alimentaire (agrumes, noisette, vins et spiritueux, bières, eaux de source, fromages, charcuterie, aquaculture, etc.) ou l'émergence plus récente et très prometteuse d'une production innovante dans le secteur des cosmétiques ou des TIC, pour ne citer que quelques exemples significatifs, viennent positivement compléter le tableau, même si les volumes exportés sont encore trop fortement bridés par une insuffisance de capacité productive, à l'exemple de la Société des Eaux d'Orezza dont la production<sup>28</sup> suffit à peine à satisfaire la consommation locale (90 % vendus en Corse) et qui se voit contrainte de rationner (10 % exportés, dont 5 % en France et 5 % hors de France) une demande extérieure pourtant de plus en plus friande.

---

<sup>28</sup> Une deuxième unité de production en cours de construction sur site devrait toutefois améliorer sensiblement à brève échéance la force de frappe commerciale de cette activité emblématique.

Ces réussites techniques et commerciales exemplaires, celle du vignoble corse en particulier, apportent bien la preuve que rien n'est impossible, même en Corse et que tout n'est finalement qu'une question de volonté, d'initiative et de persévérance dans l'effort, d'autant que les ressources naturelles comme les moyens humains, matériels et financiers ne font pas toujours défaut, pour peu qu'on s'emploie à les mobiliser avec justesse et à les valoriser avec efficacité et imagination.

### **II. 3. b. Propositions pour un développement productif durable**

La communauté insulaire a en stock un matériau naturel, social et culturel exceptionnel. Si, comme nous le croyons, une société ne produit pas seulement des biens, mais à travers eux le corps de valeurs qui, dans un contexte singulier, confèrent à l'existence humaine ses significations profondes, il devient nécessaire de structurer l'économie corse dans une conception de la richesse qui donne toute sa place au pluralisme des ordres productifs.

Transformer ces atouts bruts en ressources, au service d'un progrès collectif, doit constituer le cœur d'un projet de vie commune, étant néanmoins rappelé que la métamorphose de la société corse dans l'ordre de la production n'est pas dissociable du renouvellement des exigences qui se rapportent à ses modes de gestion du pouvoir.

Il paraît aujourd'hui acquis que la forme de réponse appropriée de l'action publique ne peut plus consister en une logique généraliste de subventionnement type zone franche ou crédit d'impôt. Une approche strictement sectorielle, quant à elle, trouve vite ses limites en raison de son caractère fragmentaire. La nature du problème à traiter étant structurelle et globale, la réponse la mieux adaptée consiste en une *stratégie territoriale d'organisation et de coordination des acteurs du développement*. Il ne peut y avoir émergence d'un espace productif orienté vers des objectifs de qualité et d'innovation sans dans le même temps l'activation et la densification d'une organisation sociale favorisant les coopérations et les apprentissages collectifs au sein du milieu économique, a fortiori dans une structure productive essentiellement composée de TPE.

Cette stratégie n'est évidemment pas la plus simple mais de loin la plus viable. Une de ses principales caractéristiques est de concentrer l'attention sur la construction collective des règles permettant à la fois de spécifier les biens et les services produits et les qualités aussi bien professionnelles que relationnelles nécessaires à leur fabrication. Une autre de ses dimensions est bien de parvenir à étendre les débouchés de ces produits et à stabiliser dans le temps les capacités d'investissement des entreprises, préalable à toute compétitivité durable.

Notre proposition s'inscrit dans le droit fil de cette philosophie d'action. La Mission tient à affirmer clairement que la mobilisation des trois groupes d'acteurs (politiques et citoyens, socioprofessionnels, scientifiques) est indispensable à sa mise en œuvre. Concrètement, puisque la Mission considère comme vital de réamorcer de façon globale le ressort productif, elle identifie trois axes fondamentaux, d'inspiration très différente, mais qui constituent un socle essentiel à l'équilibre socioéconomique de l'île :

- L'agriculture : au moment où le diagnostic vital de cette activité est engagé<sup>29</sup> sur l'île, il peut paraître absurde d'en faire un enjeu structurant<sup>30</sup>. La conviction de la Mission est que cette activité est prisonnière de carcans institutionnels et politiques qui en détournent la vocation. L'agriculture corse doit être repensée dans sa fonction sociétale. Ses dimensions de structuration du territoire, de cohésion sociale (la valorisation agricole des terres est un frein efficace aux processus de spéculation ; l'organisation des foires, des marchés de proximité ajoute à cette dimension) et de vecteur culturel en font un espace productif prioritaire. Son économie est indissociable d'une stratégie de relocalisation de l'activité fondée sur l'optimisation de la valeur ajoutée et la modernisation des structures (développement de l'industrie agroalimentaire qui tire parti de ressources originales labellisées AOC ou AOP, de conditions agro-climatiques et agro-écologiques particulières labellisées IGP et de compétences spécifiques non imitables labellisées STG). Quant à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, elle appelle non seulement une action volontariste pour mettre à leur disposition des terres fertiles, mais également une démarche d'envergure visant à revaloriser le statut social de la profession. Le développement d'une production agricole de haute qualité est enfin un levier essentiel pour promouvoir un tourisme alternatif au tourisme de masse. Pourtant, il est clair que la situation s'est considérablement dégradée alors que, paradoxalement, les produits corses bénéficient d'un engouement sans précédent. En effet, la demande croissante accélère davantage la rupture dans la chaîne de production par l'introduction massive de matières premières extérieures à la Corse, processus qui dénature totalement l'origine de ces produits. Comme dans la situation passée du scandale des vins frelatés, il y a risque d'un « effet Aléria » sur ce type de produits. Dans ces conditions, la Mission préconise d'engager une transformation profonde visant à une réappropriation par paliers du marché intérieur avec un échéancier et des objectifs clairs. À ce sujet, un outil de type POSEI (*Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité*) -dont l'objectif global est d'améliorer la compétitivité économique et technique des filières agricoles en tenant compte de leurs handicaps géographiques et économiques, notamment de l'éloignement, de l'insularité, de la faible superficie, du relief et du climat difficile, de la dépendance économique vis-à-vis de certains produits d'importation et de la concurrence internationale- nous apparaît comme particulièrement adéquat.
  
- La société de la connaissance : que la Corse ait l'ambition de s'insérer dans la carte internationale des réseaux de connaissance peut sembler démesuré, au regard tant de sa démographie que de son système économique. La Mission considère pourtant que promouvoir une dynamique de production de connaissances et de savoirs autour de quelques enjeux-clés comme la gouvernance des territoires insulaires, l'écologie culturelle ou le développement technologique dans le secteur de l'environnement constitue un horizon accessible. La dynamique de recherche mise en place par l'Université, appuyée sur un ensemble d'accords avec des partenaires scientifiques, industriels ou socioculturels, préfigure un certain nombre d'effets structurants sur le territoire. Par exemple, dans le secteur des énergies renouvelables, les finances et la

<sup>29</sup> 1 installation pour 8 départs à la retraite.

<sup>30</sup> L'agriculture corse ne représente que 0,03 % de la production agricole française. Au vu de ce que pèse ce chiffre dans l'ensemble français, on peut très clairement envisager pour l'agriculture corse un plan d'envergure qui n'impacte nullement la politique agricole de la France ni ne remette en cause les objectifs de la politique agricole européenne.

recherche publiques mobilisées dans ce domaine en collaboration avec l'industrie (société HELION) permettent actuellement de développer des modules énergétiques avec stockage hydrogène à la pointe de la technologie *-green energy box-* dont il est possible de tirer parti dès à présent en envisageant la création en Corse d'emplois hautement qualifiés. Dans la même optique, la Corse, avec ses 1017 km de côtes, offre un potentiel exceptionnel d'exploitation des ressources halieutiques (pêche et aquaculture). Le patrimoine de la Corse représente au même titre un gisement d'activités important et un fort secteur d'employabilité : écomusées ; mise en œuvre des « pays » ; centres de savoir-faire ; itinéraires de découverte (Routes des sens, Routes des vins) etc. Investir massivement dans la recherche et dans la formation, consolider une stratégie territoriale de niches, attirer un capital intellectuel capable de doper les dispositifs existants et d'améliorer autant la visibilité des savoirs produits que leur aptitude à être exportés, organiser un marché du travail en Corse en synergie avec ces enjeux productifs : telles sont les perspectives principales sans lesquelles espérer retenir les jeunes Corses restera une chimère. Enfin, la Mission préconise qu'une attention particulière soit portée à la coopération en Méditerranée, eu égard aux relations scientifiques existantes et aux évolutions géopolitiques en cours.

- L'économie sociale et solidaire : bien qu'il s'agisse d'un espace souvent déconsidéré, tant du point de vue des autorités publiques que de l'opinion locale, l'observation empirique montre que cette forme économique connaît un développement important<sup>31</sup>. Son intérêt réside dans sa finalité productive, en particulier son aptitude à prendre en charge des problématiques essentielles (insertion par l'économie, commerce équitable,...) et à promouvoir des formes alternatives de développement économique. La Mission considère sur un plan opérationnel que l'expansion de ce tiers secteur est un vecteur essentiel pouvant permettre de répondre à des enjeux capitaux : agriculture durable, relocalisation de la production, accroissement du capital social, etc. En outre, au regard des questions qui se cristallisent autour du vieillissement de la population, l'économie sociale et solidaire recèle des capacités d'expérimentation qui peuvent s'avérer déterminantes dans la gestion collective de cette tendance de fond.

Ramenée à une perspective d'ensemble, cette proposition a vocation à modifier la structure générale de l'économie corse. Elle porte également le projet d'une réorientation en profondeur du modèle touristique. Enjeu de grande importance, le tourisme ne peut plus être appréhendé dans un cadre sectoriel. C'est en tirant parti des effets leviers induits par le développement de ces segments productifs innovants que l'activité touristique sera en mesure de transcender ses dysfonctionnements récurrents et d'affirmer une trajectoire offrant de nouvelles opportunités qualitatives tant sur le plan de la compétitivité et de la professionnalisation de son offre que sur le plan de son acceptabilité sociétale.

Au-delà de ces problématiques, il est devenu évident aux yeux de la Mission que l'esprit de responsabilité est désormais une affaire commune et qu'il ne peut en aucun cas être en permanence transféré à l'État ou aux collectivités.

Si, comme nous en sommes convaincus, le développement procède désormais d'une logique de bien commun, il est devenu capital de faire évoluer les structures sociales vers des formes plus ouvertes et complexes de relations. A ce titre, la Mission recommande de

---

<sup>31</sup> Ce secteur concerne aujourd'hui plus de 8000 actifs en Corse, quand le nombre d'actifs dans le secteur touristique n'est que de 6000.

travailler à deux perspectives complémentaires : d'une part, comme cela a déjà été dit, démocratiser le processus de développement productif en y associant l'ensemble des forces vives du territoire<sup>32</sup> ; d'autre part, organiser une fonction de contrôle social veillant en particulier à la qualité et l'efficacité du fonctionnement des institutions, mais également susceptible d'apprécier les contenus des blocages sociaux qui se font jour au sein des entreprises et des administrations<sup>33</sup>.

L'ensemble de ces propositions est fortement conditionné par l'élaboration rapide d'outils financiers appropriés.

### **II. 3. c. Définir de nouveaux outils financiers**

- *La question du statut fiscal*

#### **Situation actuelle :**

S'appuyant sur l'arrêté Miot de 1801 et le décret impérial de 1811, l'article 20 de la loi de finances pour 1968 affirmait que « *le département de la Corse doit bénéficier d'un régime fiscal spécifique destiné à compenser l'insularité* ». Ce régime, concédé à la suite d'une revendication menée sur une décennie par les élus de l'île, se limitait aux effets induits par les textes historiques suite aux contentieux qui ont émaillé le cours des années 1960.

Sur la base de l'arrêté Miot, les Corses continuèrent à bénéficier d'une taxation réduite de certains droits de mutation à titre onéreux sur les ventes d'immeubles et d'une réduction des droits de succession perçus sur les immeubles *sis* en Corse. Toutefois, par suite de la disparition de la contribution foncière au 1er janvier 1949 qui en constituait la base de liquidation depuis 1801, l'évaluation des droits de succession s'est poursuivie en vertu d'une simple instruction du ministre du budget à compter de 1951 créant un mécanisme de substitution dont l'avantage fut considérablement réduit à la suite de la révision des valeurs cadastrales opérée en 1974 et dont le caractère illégal sera soulevé au début des années 1980 dans le cadre d'un contentieux tranché par la Cour de cassation.

Sur la base du décret impérial, qui à l'origine avait substitué, à compter du 1er juillet 1811, l'exonération des droits indirects contre une augmentation, à due concurrence de leur produit, de la contribution personnelle et mobilière, la Corse devait bénéficier d'une réfaction (initiée en 1963) de certains taux de TVA (produits de première nécessité, construction et travaux publics, agriculture), d'une exonération de certains droits indirects (alcools), de la réduction de moitié du tarif de la vignette automobile ou encore de la réduction du droit de consommation sur les tabacs. Le produit de ces deux derniers impôts sera affecté au Fonds d'expansion économique de la Corse (FEEC), créé par l'article 84 de la loi de finances pour 1968, dont l'objet consistait à « *permettre, dans la limites de ses ressources, le financement de travaux de mise en valeur du département de la Corse dans le cadre du plan de développement économique et social* ». Il s'agit de la seule illustration, éphémère et

---

<sup>32</sup> L'élaboration des contrats de projet devrait désormais se faire dans le cadre de discussions beaucoup plus transparentes associant la société civile ; une telle problématique renvoie plus généralement à l'expérimentation de méthodologies destinées à fabriquer de l'accord social et en assurer une certaine durabilité ; elle renvoie également aux types de biens qu'une collectivité souhaite produire et valoriser.

<sup>33</sup> Peut-on penser le développement d'un secteur productif efficace si dans le même temps se multiplient non pas les désaccords mais les conflits, en particulier sur le marché du travail (ex : les conséquences de grèves à répétition) ?

d'importance limitée, de l'affectation de produits fiscaux au relèvement économique de l'île, même si le fonds financera des infrastructures et non des activités productives.

La manifestation unitaire du 28 novembre 1992, organisée à Bastia sur le thème du « statut fiscal dérogatoire », aux niveaux national et surtout européen, permettra de relancer l'outil fiscal. Elle débouchera sur l'adoption de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse dont l'article 1<sup>er</sup> affirme que : « *La Corse est dotée d'un statut fiscal destiné à compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social* » mais ne fait plus qu'une simple allusion aux textes historiques dont la reconnaissance (notamment celle de l'arrêté Miot) pose alors problème au regard du principe d'égalité. Cette loi élargit le particularisme aux impôts locaux en édictant, sous certaines limites, l'exonération de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Toutefois, à la même époque, pour des considérations techniques et politiques, ce mouvement revendicatif n'a malheureusement pas abouti à l'instauration du Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité (POSEI) réclamé pour l'île à l'instar de ceux qui ont été adoptés en faveur des départements d'outre-mer français (POSEIDOM) ou des îles portugaises (Açores, Canaries et Madère). Cette revendication qui avait pour principal objectif d'instaurer un mécanisme de reconquête du marché intérieur en s'appuyant sur la reconnaissance, depuis deux siècles, d'un statut fiscal a vu passer la mise en œuvre de 4 POSEI... Rendez-vous manqué qui aurait sans aucun doute pu transformer la donne ...

La loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse amplifie le particularisme fiscal en faveur des entreprises en confirmant l'exonération d'impôt sur les sociétés dont l'origine remonte à la loi de finances pour 1986, en élargissant le champ d'application de l'exonération de la taxe professionnelle et en réduisant en partie les charges patronales.

Enfin, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse poursuit cette logique en créant un crédit d'impôt à valoir sur l'imposition des bénéfices réalisés dans l'entreprise mais met un terme au régime historique des droits de succession en programmant l'assujettissement au droit commun.

### **Problématique :**

Ce « régime fiscal » puis ce « statut fiscal » ont été définis au terme de rapports conflictuels par suite de contentieux, de grèves ou de conflits sociaux. Sous la pression de mouvements revendicatifs, les dépenses fiscales ainsi obtenues n'ont jamais fait l'objet de véritables consensus, leur impact sur l'économie de l'île a toujours été mesuré et parfois critiquable.

Ainsi, au niveau des effets induits sur le développement de l'île, le statut fiscal de la Corse :

- n'est jamais parvenu à infléchir le niveau des prix dans l'île qui restent parmi les plus élevés de France continentale<sup>34</sup> alors que le statut fiscal avait précisément pour

---

<sup>34</sup> L'enquête INSEE de 2010 révèle notamment que les prix des produits alimentaires (qui représentent 15 % des dépenses de consommation des ménages) sont plus élevés en Corse que sur le continent : en mars 2010, le différentiel moyen de prix constaté est de 8,6 %. Sur les dépenses de logement (hors loyer), l'écart est de 5,2 %. Quant au carburant, malgré une TVA réduite à 13 %, il demeure plus onéreux de 3,5 %. Ce constat est à mettre en perspective avec la structure des rémunérations en Corse évoquée *supra* p. 6.

principal but, depuis le début des années 1960, de « *faire baisser le coût du panier de la ménagère* » selon l'expression de l'époque ;

- n'a pas plus permis d'enclencher une dynamique de production locale générant une évolution du PIB insulaire dans la mesure où les dispositions fiscales, dont la plus importante réside encore de nos jours dans les réfections de TVA, sont principalement axées sur la consommation ;
- a seulement aidé les entreprises locales à se maintenir, notamment dans le cadre de la zone franche qui a fonctionné comme une manne providentielle de soutien à l'économie et non comme un levier destiné à promouvoir l'activité productive ou l'innovation ;
- n'a jamais été en cohérence avec des objectifs ciblés de développement pour la simple raison que la définition des dispositions fiscales particulières a été en grande partie enfermée dans le cadre étroit de contentieux générés par l'application de textes historiques sans lien avec des préoccupations modernes de développement économique ;
- vient en partie en contradiction avec la logique de la politique de continuité territoriale dans la mesure où celle-ci privilégie surtout l'intégration économique et l'importation des marchandises alors que le statut fiscal est censé, du moins au regard des mesures édictées en faveur des entreprises, développer les initiatives locales.

Enfin, du point de vue juridique, la notion de « statut fiscal » n'a jamais été structurée dans une logique codificatrice dans le droit national et les dérogations n'ont jamais été intégrées dans le droit communautaire au regard duquel elles ne constituent toujours aujourd'hui que de simples tolérances. Le cas des taux particuliers de TVA en est la meilleure illustration.

### **Évolution proposée :**

Pour la Mission, l'option d'un régime d'autonomie, basé au niveau des moyens sur le transfert du produit de recettes fiscales d'État, devrait permettre de redéfinir l'outil du statut fiscal à quatre niveaux :

- sur le fond, en réorientant (objet, amplitude, bénéficiaires) le montant actuel de la dépense fiscale (285 M€) en faveur d'une production locale ciblée liée à un code des investissements ;
- sur le plan juridique, en intégrant le statut fiscal de la Corse dans le droit européen, en le couplant notamment à un programme spécifique de relèvement de la production locale (type POSEI) ;
- sur le plan de la doctrine économique, en le coordonnant aux choix opérés au regard d'une nouvelle philosophie de « continuité territoriale » en faveur de la production locale ;
- sur le plan technique, en réunissant l'ensemble des dispositions fiscales dans un code spécifique au territoire.

- ***La question de la continuité territoriale***

En matière de continuité territoriale, la Mission a pu constater que, d'une manière quasi-unanime, ces effets pervers sont au centre des préoccupations des acteurs politiques et socioprofessionnels de l'île.

Pire encore, alors qu'elle a été définie pour « *atténuer les contraintes de l'insularité* » - expression qui devrait réserver l'aide aux seuls résidents -, l'enveloppe sert à financer massivement les flux de passagers en provenance de l'extérieur dont les tarifs sont parfois plus attractifs que le tarif résident qui n'a pour l'heure aucun fondement. La politique de continuité territoriale est même devenue pour l'économie insulaire le principal handicap et non la mer qu'elle prétend gommer.

**Situation actuelle :**

Cette politique a été initiée par l'État en 1976 dans le double but d'assurer la desserte régulière de l'île (passagers + fret) et de tenter d'apporter une réponse à la « cherté de la vie » qui fut le principal moteur de la revendication insulaire dans les années 1960.

La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse a attribué à cette dernière la compétence d'organiser et de concéder le service public des transports entre l'île et la France continentale uniquement.

L'office des transports de la Corse (OTC) est chargé de mettre en œuvre et de suivre l'application du principe dit de la « continuité territoriale » « *destiné à atténuer les contraintes de l'insularité* », selon l'article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'OTC conclut avec les compagnies aériennes ou maritimes desservant la Corse, soit des conventions d'aide sociale avec toutes les compagnies acceptant de respecter des obligations de service public (OSP) préalablement définies, conventions permettant à certaines catégories de leurs passagers de bénéficier d'une aide publique d'un montant déterminé, soit des conventions de délégation de service public (DSP) en vertu desquelles l'OTC verse à la seule compagnie délégataire, choisie après mise en concurrence et en contrepartie du respect des OSP, une aide forfaitaire (article L. 4424-19 du CGCT).

Le financement de la continuité territoriale est exclusivement supporté par l'État qui verse une dotation annuelle (187 M€) à la CTC, laquelle la reverse à l'OTC.

**Problématique :**

La politique de continuité territoriale a certes contribué à l'amélioration de la desserte aérienne et maritime de l'île (fréquence, qualité) mais elle a également eu pour conséquences négatives :

- de cloisonner les échanges commerciaux en direction quasi-exclusive de la France continentale et en créant ainsi un marché captif,
- de figer le déséquilibre de la balance commerciale de l'île,
- de contrarier l'initiative locale qui se trouve face à un véritable système concurrentiel dissuasif,



- de renforcer ainsi le sentiment de dépendance économique et le fatalisme,
- de nourrir le débat national sur le coût de la Corse pour les finances publiques nationales.

### **Évolution proposée :**

Pour la Mission, les implications de la continuité territoriale ne consistent pas seulement à transporter des passagers et des véhicules. La philosophie économique que contient le concept même de continuité territoriale constitue un véritable verrou, sans doute le plus important en ce domaine. En l'état actuel, cette politique renforce une dépendance nocive qui annihile les politiques financées par ailleurs par l'État pour favoriser l'investissement productif (aides ou dépenses fiscales). Cette politique réduit enfin la perspective économique d'avenir de la Corse à une simple zone de consommation de produits venus de l'extérieur.

Dans l'optique d'un statut d'autonomie, la Corse doit pouvoir maîtriser les flux entrants et ne pas demeurer le spectateur impuissant de choix qui lui sont imposés de l'extérieur et sur lesquels elle n'a aujourd'hui aucun pouvoir.

## Conclusion

Sans doute est-il actuellement plus aisé de faire le tour de l'île que celui des problèmes qu'elle pose à son présent et à tous ceux qui désirent avec ardeur lui assurer un avenir conforme à ses atouts naturels et culturels. On ne dira jamais assez que ceux-ci sont importants et propices à une amélioration des conditions générales de la vie et du bonheur individuel des habitants. Encore faut-il pouvoir les utiliser judicieusement.

Dans ce rapide parcours analytique et prospectif, la Mission souhaite avoir su mettre l'accent sur les questions essentielles et sur un dispositif qui permette la construction et l'espoir dans la société corse. Certes, le but ne peut être atteint que progressivement, mais il serait illusoire de penser que maintenir le flou, l'erreur ou le mensonge sur l'essentiel permettrait de grignoter quelque menu progrès.

Sans assurer les fondements de la reconnaissance, on ne pourrait en effet qu'alimenter l'incertitude et installer définitivement le mensonge. La réalisation de l'Étape 1 mise en exergue dans notre document est l'élément décisif. Nous le pointons résolument. Car l'histoire à venir ne peut être sans la reconnaissance explicite du fait historique corse. La Mission a bâti sa proposition sur ce choix. Les perspectives qu'elle suggère s'évanouissent sans cette base incontournable.

Éduquer-Former est tout aussi indispensable. C'est un enjeu de taille, une tâche ardue mais accessible et dont les résultats seront, à terme, l'arc-boutant de la transformation vers laquelle regarde l'effort préconisé.

Les principes, fondements et pratiques du Produire relèvent, eux aussi, de l'esprit d'innovation. Ils imposent d'aborder l'économie de la Corse à travers un nouveau prisme mais aussi à travers des objectifs totalement différents de ceux subis jusqu'à présent.

Au moment de conclure, notre propos s'empreint de quelque gravité. Cela tient à la profondeur de notre conviction, mais également à l'enjeu de l'interaction qui a permis ce travail et en consacrer, peut-être, l'importance active pour notre société.

La remise de ce rapport implique en effet des choix déterminants. Le Chef de l'État, qui l'a souhaité, orientera la voie à suivre.

Si l'Étape 1 n'est pas retenue, la Mission prendra immédiatement fin. Nous restera la gratitude envers qui nous a informés et aidés, avec la certitude, malgré tout, d'un travail qui n'aura pas été vain.

Si en revanche nous sommes entendus et que se voie validée cette Étape 1, la Mission articulera ses compétences au projet que la société insulaire se mettra en mesure de construire, en collaboration étroite avec le politique et les citoyens. Car la définition détaillée du possible avenir de la Corse pourra aussi compter sur notre entière disponibilité.

## **Annexe** : Liste des personnes et groupes entendus au cours des travaux de la Mission

Le Conseil économique, social et culturel de la Corse et l'ensemble de ses commissions ;  
M. Jean-Yves Acquaviva, agriculteur ;  
M. Jean-Baptiste Arena, agriculteur ;  
M. Jean Baggioni, ancien Président du Conseil exécutif de l'Assemblée de Corse, Maire de Ville di Petrabugnu ;  
M. Michel Barat, Recteur de l'académie de Corse ;  
M. Etienne Bastelica, Président du groupe « Communistes et citoyens du Front de gauche » à l'Assemblée de Corse ;  
M. Jean Biancucci, élu du groupe « Femu a Corsica » à l'Assemblée de Corse, Maire de Cuttuli Curticchiatu ;  
M. Stéphane Bouillon, Préfet de la Corse ;  
M. Dominique Bucchini, Président de l'Assemblée de Corse ;  
M. Jean-Marc Cermolacce, Président du Medef de Corse ;  
M. Pierre Chaubon, Président de la Commission des compétences législatives et réglementaires à l'Assemblée de Corse ;  
M. Camille De Rocca Serra, Député de la Corse-du-Sud, Président du groupe « Rassembler pour la Corse » à l'Assemblée de Corse ;  
M. Sauveur Gandolfi-Scheit, Député de la Haute-Corse, Maire de Biguglia ;  
M. Pasquin Flori, agriculteur ;  
M. Paul Giacobbi, Président du Conseil exécutif de l'Assemblée de Corse ;  
M. Martin Jaeger, Secrétaire général aux affaires corses ;  
Mme Mattea Lacave, élue du groupe « Femu a Corsica » à l'Assemblée de Corse ;  
M. Jean-Baptiste Luccioni, Président du groupe « Corse Social-démocrate » à l'Assemblée de Corse, Maire de Petrusella ;  
M. Christian Orsucci, Président de la SAFER Corse ;  
M. Jean-Charles Orsucci, Président du groupe « Démocrates, Socialistes et Radicaux » à l'Assemblée de Corse, Maire de Bonifaziu ;  
M. Simon Renucci, Député de la Corse-du-Sud, Maire d'Aiacciu ;  
M. José Rossi, ancien Président de l'Assemblée de Corse ;  
M. Ange Santini, ancien Président du Conseil exécutif de l'Assemblée de Corse, Maire de Calvi ;  
M. Alain Spadoni, Président du Conseil des notaires de Corse et du Conseil supérieur d'orientation du JIRTEC ;  
M. Arnaud Stéfany, Directeur de l'INSEE Corse ;  
M. Jean-Guy Talamoni, Président du groupe « Corsica Libera » à l'Assemblée de Corse ;  
M. François Tatti, Président du groupe « Gauche Républicaine » à l'Assemblée de Corse ;  
M. Antoine Vallecalle, Directeur de la SAFER Corse ;  
M. Emile Zuccarelli, ancien Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, Maire de Bastia.

# Table des matières

<b>PRÉAMBULE</b> .....	2
<b>I. DU CONSTAT AUX ENJEUX</b> .....	4
I. 1. DES DÉSÉQUILIBRES STRUCTURELS .....	5
I. 2. DES EFFETS PERVERS .....	7
I. 3. UN ENJEU : L'IDÉE DE MÉTAMORPHOSE .....	8
<b>II. LA PROPOSITION DE LA MISSION : UN PROCESSUS EN 2 ÉTAPES</b> .....	10
ÉTAPE 1. LA CONDITION NÉCESSAIRE À L'ACTION : FONDER LA RECONNAISSANCE .....	11
II. 1. L'ARCHITECTURE DE LA RECONNAISSANCE .....	15
II. 1. a. Un article dans la Constitution.....	17
II. 1. b. Une loi organique .....	19
II. 1. c. Les moyens .....	22
ÉTAPE 2. LES VECTEURS DE L'ACTION : ÉDUQUER-FORMER ET PRODUIRE.....	25
II. 2. ÉDUQUER ET FORMER.....	25
II. 2. a. Pour un projet éducatif novateur.....	25
II. 2. b. Diplômation et qualification .....	27
II. 3. ORGANISATION DE LA PRODUCTION ET CRÉATION COMMUNE DE LA RICHESSE.....	31
II. 3. a. Sortir de la seule économie d'échange .....	32
II. 3. b. Propositions pour un développement productif durable.....	34
II. 3. c. Définir de nouveaux outils financiers .....	37
• <i>La question du statut fiscal</i> .....	37
• <i>La question de la continuité territoriale</i> .....	40
<b>CONCLUSION</b> .....	42
<b>ANNEXE</b> .....	43
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	44