

Quarante ans d'élections à l'Assemblée de Corse

André Fazi

Mon objectif n'est pas ici de revenir sur tous les résultats depuis 40 ans, mais d'essayer d'en tirer des enseignements généraux en ce qui concerne l'évolution de la Corse. Car depuis 1982 et la première élection de l'Assemblée de Corse, le système politique de l'île a été bouleversé.

Durant la III^e République, on avait vu se mettre en place la domination totale de grands réseaux de notables, l'un affilié à la gauche, l'autre à la droite. Donc en mots barbares, un duopole hégémonique. Il était quasi-impossible de devenir une figure politique importante sans appartenir à l'un de ces réseaux, souvent qualifiés de clans.



Dans une société rurale, pauvre, très peu éduquée et industrialisée, ces clans ont joué un rôle d'intermédiaires indispensables entre l'État et la société corse. Du début du XIX^e siècle à la Première guerre mondiale, ils ont été la clef d'un processus d'intégration à la France qui n'a connu alors, de façon a priori surprenante, aucune contestation significative.

Dans l'Entre-deux-guerres, une première mobilisation autonomiste, portée par des intellectuels, a eu un impact culturel intéressant, mais elle refusait de se présenter aux élections, et a finalement perdu tout crédit du fait de certaines sympathies à l'égard du fascisme italien.

À la Libération, les communistes, forts de leur rôle durant la Résistance, ont contesté directement le pouvoir des clans. En 1945, leur succès a effectivement été impressionnant, mais leur chute a commencé dès 1947.

C'est donc l'actuel mouvement nationaliste qui réussira, bien plus tard, à rompre cette hégémonie politique. Toutefois, ses premières candidatures, entre 1967 et 1973 n'ont donné que des résultats au mieux modestes. D'ailleurs, en janvier 1973, l'organisation principale se retire du jeu électoral, qui serait trop corrompu par les fraudes et parce qu'il serait indispensable d'obtenir des résultats très rapides.

Le nationalisme corse connaît alors sa phase la plus contestataire, symbolisée par les événements d'août 1975, lors desquels trois agents des forces de l'ordre sont morts par balle, et par la création de l'organisation clandestine FLNC en mai 1976.

Néanmoins, la victoire de François Mitterrand en 1981 va ouvrir une nouvelle phase. Dès 1972, le Parti socialiste préconisait un statut particulier pour la Corse. L'idée a été développée et reprise dans les 110 propositions pour la France du candidat Mitterrand. Le 2 mars 1982, la première loi portant statut particulier de la région de Corse est adoptée, mais les bouleversements politiques ne seront pas seulement le fruit des mesures particulières.

1982: un particularisme équivoque

- ▶ Une spécificité institutionnelle très limitée
 - ▶ Quelques compétences supplémentaires (transports, aménagement, collèges, etc.)
 - ▶ Aucune atteinte à la répartition constitutionnelle des pouvoirs normatifs
 - ▶ Un statut « semi-particulier » (Philippe Séguin)

- ▶ Une puissante dimension symbolique
 - ▶ Reconnaissance du peuple corse dans l'exposé des motifs
 - ▶ Terme d'« assemblée » au lieu de « conseil »
 - ▶ Amnistie de tous les actes politiques en relation avec la détermination du statut

- ▶ Une révolution par le droit commun: le scrutin proportionnel

Au niveau institutionnel, on voit vite qu'il n'y aura pas de différence très saillante avec les régions continentales. La répartition constitutionnelle des compétences est identique pour toutes les régions, même celle de Corse.

L'importance des questions symboliques révèle celle des enjeux politiques. Le gouvernement cherchait à favoriser la sortie de la violence, ainsi que le remplacement des partis dominants par des forces exclues du pouvoir, dont le Parti socialiste. C'est ce qui est advenu, mais il aura fallu plus de trente ans...

En fait, la grande révolution était celle du mode de scrutin, mais il n'y avait rien là qui devait être spécifique à la Corse. La gauche était favorable au scrutin proportionnel, et le programme commun de 1972 annonçait déjà que la région serait élue de cette façon.

Jusqu'alors, les élections municipales, cantonales et législatives étaient organisées au scrutin majoritaire, ce qui favorisait l'hégémonie des deux grands réseaux, l'un autour de la droite gaulliste, l'autre autour des radicaux de gauche.

En 1982, on choisit le scrutin proportionnel – qu'utilisent quasiment tous les pays d'Europe occidentale –, en n'appliquant aucune correction. Il n'y a qu'une seule circonscription, la Corse, et pour remporter l'un des 61 sièges à l'Assemblée, il faut seulement réunir 1,64% des voix. Cela a déchaîné les vocations, puisqu'en 1982 17 listes se sont présentées, et quatorze ont obtenu au moins un élu.

C'était aussi une belle opportunité, pour les nationalistes, de revenir dans le jeu électoral. Même si les soutiens du FLNC ont initialement préféré une position de rejet, les plus modérés vont immédiatement saisir l'opportunité. Au-delà de leur bon résultat de 1982, ils vont lancer un processus d'institutionnalisation lent mais décisif.

Cette première Assemblée de Corse va se révéler ingouvernable. La droite était majoritaire, mais ses divisions et l'abstention bienveillante des nationalistes ont permis à un candidat de gauche d'être élu président avec seulement 23 voix sur 61.

En 1984, il n'était plus en situation de faire adopter le budget, et a demandé la dissolution de l'Assemblée au gouvernement, qui la lui a accordée. Les conséquences n'étaient pas mineures, puisque de 1984 à 2010, l'institution sera dirigée par la droite.

À partir de là, le scrutin proportionnel va connaître des corrections de plus en plus fortes, mais restant moins restrictives que sur le continent, conformément aux demandes de la majorité des acteurs corses. En 1984, on a établi un seuil de 5% des voix pour être représenté. En 1991, on est passés à un scrutin à deux tours, éliminant les plus faibles, et on a rajouté une prime majoritaire de 6% des sièges. En 2009, on a augmenté les seuils d'accès au second tour et de fusion des listes, de 5 à 7% et 3 à 5%, ainsi que la prime majoritaire, désormais de 18% des sièges.

Les évolutions du mode de scrutin

Date	Circonscription(s)	Tours de scrutin	Seuil d'accès au 2 nd tour	Seuil de fusion pour le 2 nd tour	Seuil d'accès à la répartition des sièges	Prime majoritaire
1982	Régionale	1	-	-	Aucun	Non
1984	Régionale	1	-	-	5% des exp.	Non
1985	Départementale (2)	1	-	-	5% des exp.	Non
1991	Régionale	2	5% des exp.	3% des exp.	5% des exp.	6% des sièges
2009	Régionale	2	7% des exp. (10% sur le continent)	5% des exp.	5% des exp.	18% des sièges (25% sur le continent)

Entre autres causes, ces dispositifs ont permis de limiter la fragmentation de l'offre politique. Il n'empêche que le jeu était désormais beaucoup plus ouvert – d'autant qu'à la même époque le système médiatique était profondément libéralisé – et que cela aura des effets très nets sur la compétition politique.

Même si les différents partis nationaux étaient représentés, les thèmes politiques nationaux étaient peu audibles. Lors des scrutins législatifs, les préférences politiques nationales pouvaient avoir quelque effet. En revanche, dans les élections locales, les affinités personnelles avaient infiniment plus d'impact que les programmes.

Avec cette création de l'Assemblée de Corse, conjuguée à l'arrivée des nationalistes dans l'arène, les questions programmatiques vont avoir un relief bien supérieur. D'un côté, on note une territorialisation du débat. Le simple fait de disposer d'un statut particulier a renforcé les questionnements relatifs au particularisme, donc à la place de la Corse dans la République.

D'un autre côté, on note une territorialisation de l'offre politique, aussi parce qu'il devient plus important de se différencier, de proposer une offre originale, même si on n'est guidé que par des ambitions et des intérêts très personnels. Cela va conduire plusieurs acteurs à proposer une troisième voie, entre les partis nationaux dominants, défenseurs de l'ordre républicain et aussi de leur propre pouvoir, et les nationalistes présentés comme trop subversifs.

Ainsi, dans les années 1980, la fragmentation est majoritairement due aux dissidences au sein des partis nationaux, sans rupture avec ces derniers. En 1982, on comptait ainsi deux listes issues du PS, deux issues du PCF et même trois issues des radicaux de gauche.

En revanche, à partir des années 1990 on voit un nombre croissant d'acteurs qui ne remettent pas en cause l'intégration à la République, mais se détachent des partis nationaux, en affirmant être au service de la seule Corse.

Fragmentation et territorialisation

	1982	1984	1986	1992	1998	1999	2004	2010	2015	2017	2021
Nombre total de listes	17	10	12	13	15	12	19	11	12	7	10
Listes issues de divisions au sein d'un parti étatique	6	1	4	5	3	4	9	2	1	0	0

Dans ces années 1990, l'investiture des grands partis nationaux restait très disputée. À partir des années 2000, de plus en plus d'acteurs les rejettent, même lorsque cette investiture leur est promise, parce qu'ils pensent que ça peut être contreproductif. En 2021, seulement deux investitures ont été données, par des partis qui jouent un rôle marginal dans ces scrutins : le Parti communiste et le Rassemblement national.

Cette fragmentation de l'offre politique a forcément eu des impacts sur les rapports entre acteurs politiques. On croit facilement, en France comme en Corse, qu'il est impossible de faire fonctionner une institution sans s'appuyer sur une majorité d'élus totalement acquis à sa cause. Celui qui a conduit la liste gagnante bénéficie de la légitimation populaire, et peut mener l'action publique à sa discrétion. Ainsi, le maire français a souvent été décrit comme un monarque municipal.

Néanmoins, dans les systèmes proportionnels, qui représentent l'immense majorité des situations en Europe, il est quasi-impossible qu'un parti seul obtienne la majorité absolue. La règle est celle du compromis. C'est ça aussi que la Corse découvre depuis 1982.

En 40 ans, à une seule occasion on a vu un seul parti, formant une seule liste, obtenir la majorité absolue des sièges : c'était en ...2021. C'est l'actuelle majorité. Toutes les autres majorités ont été des alliances, formées à des moments différents.

Les majorités à l'Assemblée de Corse

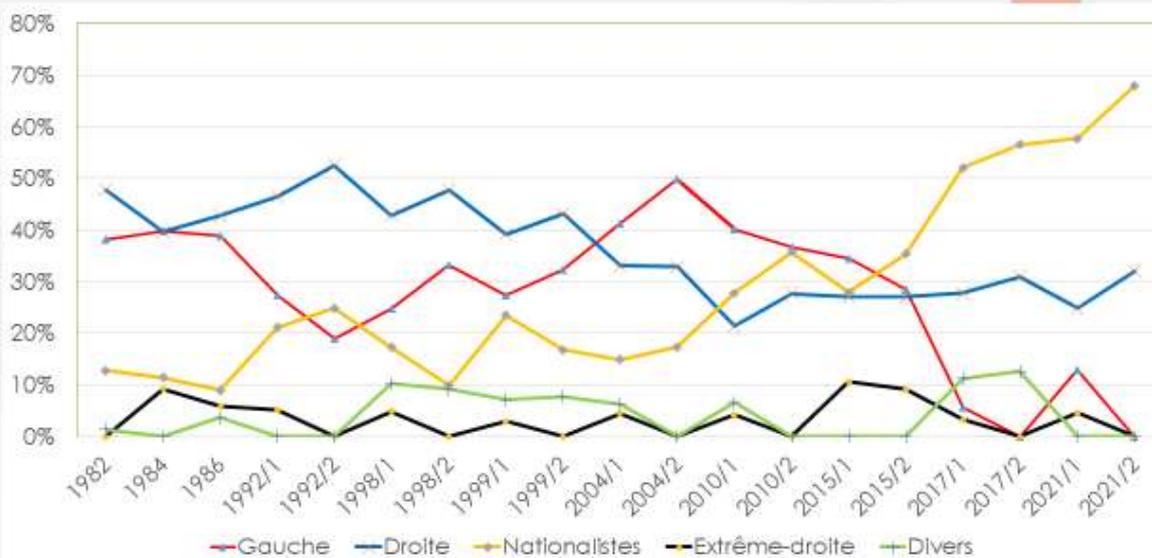
Date	Acteur(s)	Constitution	Type de majorité
1982	Alliance de gauche	Après le 2 nd tour	Relative
1984	Alliance de droite + FN	Après le 2 nd tour	Relative
1986	Alliance de droite + FN	Après le 2 nd tour	Relative
1992	Alliance de droite + radicaux de gauche	Après le 2 nd tour	Relative
1998	Union de droite	Entre-deux-tours	Absolue
1999	Union de droite	Avant le 1 ^{er} tour	Relative
2004	Union de droite	Après le 2 nd tour	Relative
2010	Union de gauche	Entre-deux-tours	Relative
2015	Union nationaliste	Entre-deux-tours	Relative
2017	Union nationaliste	Avant le 1 ^{er} tour	Absolue
2021	<i>Fà populu inseme (nationaliste)</i>	Avant le 1 ^{er} tour	Absolue

Est-ce que pour autant l'Assemblée de Corse a été difficilement gouvernable ? Excepté en 1984, la réponse est non. L'unique événement marquant me semble être le retrait du projet de plan d'aménagement de la Corse, en 2009, par la majorité relative de droite. À seulement un an des élections, il était probable que les oppositions s'uniraient pour rejeter un projet nettement libéral.

Généralement, il a été très facile de négocier l'abstention d'un groupe d'opposition pour faire passer son budget. Mieux, les forces politiques ont souvent su trouver des accords transpartisans qui n'avaient rien d'évident, sur les questions institutionnelles, linguistiques, fiscales, etc.

Enfin, le dernier grand thème est celui des résultats, mais plus encore de ce qu'ils disent des relations entre candidats et électeurs. On voit que les rapports de force ont beaucoup évolué depuis 1982, que la gauche a disparu de l'hémicycle, ou que les nationalistes ont atteint en 2021 un niveau de soutien unique en Europe, mieux que les nationalistes catalans, basques, écossais ou sud-tyroliens.

Un vote instable



Cependant, l'essentiel est cette variabilité. Le système politique traditionnel était fondé sur les fidélités personnelles et le clientélisme, ce qui laissait supposer une grande stabilité des comportements électoraux. Or, depuis la naissance de l'Assemblée de Corse, on observe au contraire une grande volatilité électorale, qui indique que beaucoup d'électeurs n'effectuent pas leur choix en raison d'une sorte d'obligation personnelle, et se déterminent librement selon les enjeux propres à chaque élection.

Bien sûr, ça ne signifie pas la disparition des maires capables d'orienter largement le vote de leur commune, quel que soit le candidat qu'ils soutiennent et les raisons pour lesquelles ils le soutiennent. Prenons l'exemple de Borgo, quatrième commune de l'île, qui est très significatif.

L'impact des liens personnels

« Moi, cette année, j'ai dit aux chefs de droite : ne m'attendez pas, parce que je ne vous soutiendrai pas. Je donnerai quelques voix à Paul Giacobbi – je ne suis pas de sa tendance, hein – parce qu'il m'a beaucoup aidée, entre parenthèses pour la traverser. Il m'a beaucoup aidée, donc je vais lui rendre un petit service. »

Anne-Marie Natali, maire de Borgo depuis 1983, *France 3 Corse Via Stella*, 16 décembre 2015.

Résultats de la commune de Borgo

	1 ^{er} tour 2010	1 ^{er} tour 2015
Paul Giacobbi	144 voix (6,2%)	703 voix (32,2%)
Liste(s) de droite	1100 voix (47,6%)	347 voix (15,9%)

Cela explique pourquoi, dans la composition de leurs listes, les grands partis ont eu tendance à agréger le plus grand nombre possible d'élus locaux, ce qui peut être au détriment de la dimension programmatique. La liste de Paul Giacobbi en 2010 en donne un bon exemple.

Les agrégations de localismes

Territoriales 2010 - 1^{er} tour

Liste conduite par Paul Giacobbi (51 noms)

1 parlementaire-président de conseil général

1 parlementaire-maire

5 conseillers généraux-maires

1 conseiller général-conseiller territorial

1 conseiller général-conseiller municipal

17 maires

1 maire-conseiller territorial

2 adjoints au maire, 11 conseillers municipaux

78% des candidats (40/51) sont des élus locaux

53% sont parlementaires, conseillers généraux ou maires

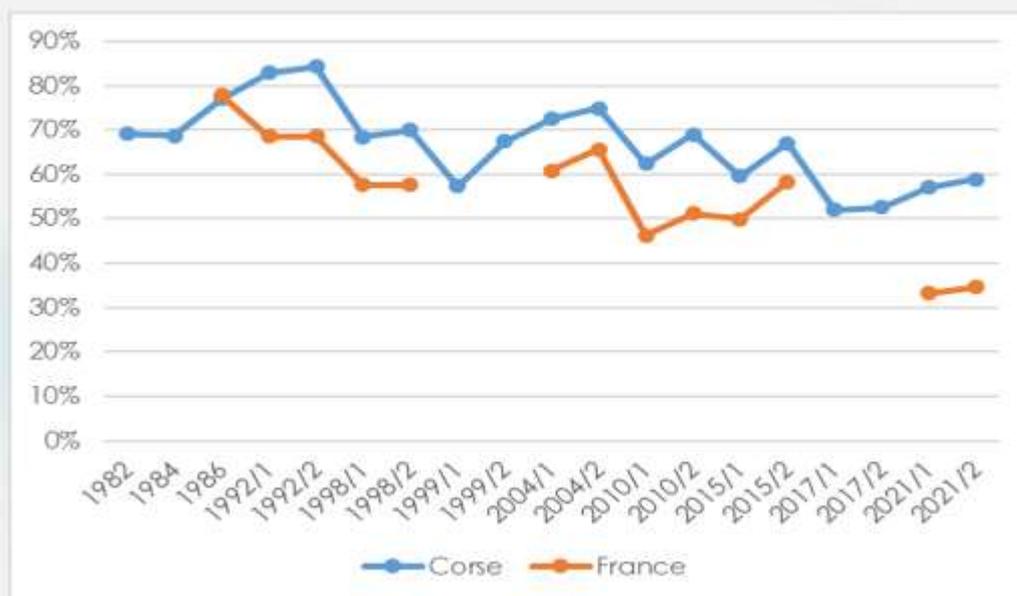
Cela étant, on doit avoir des conclusions nuancées. D'un côté, les questions locales ont toujours des effets saillants sur les choix lors des élections à l'Assemblée de Corse. De nombreux maires conservent une grande influence, mais on voit souvent des listes faire des résultats pharamineux dans un village, simplement parce qu'elles comptent un candidat du village. Les affinités amicales peuvent avoir un poids énorme dans une commune.

Lorsqu'une liste qui obtient 5% des suffrages en Corse remporte plus de 50% dans une commune, on comprend que des facteurs locaux ont été déterminants. Avec des collègues économistes, nous avons défini un critère afin de mesurer les suffrages manifestement anormaux au regard du résultat global de la liste. Or, la proportion de suffrages localistes n'a pas baissé entre 1982 et 2015. Même avec un critère restrictif, elle s'est toujours située autour de 15% des suffrages exprimés.

D'un autre côté, ces comportements localistes sont loin de suffire à la victoire, et les succès nationalistes l'ont démontré à partir de 2015. Alors que sur 360 communes, on comptait seulement une vingtaine de maires de leur tendance, les nationalistes l'ont facilement emporté en 2015, avant de triompher en 2017.

En somme, la complexification de l'offre politique se conjugue à la complexification des comportements politiques. Les choix électoraux peuvent être guidés par des rationalités très différentes. C'est d'autant plus vrai que depuis 20 ans la population a profondément changé, passant de 260000 à 350000 personnes, et que les nouveaux habitants n'ont pas la même connaissance des acteurs et des enjeux politiques locaux, parfois bien compliqués. Cela explique d'ailleurs, en partie, la baisse de la participation lors des élections à l'Assemblée de Corse depuis 2010.

La participation: déclinante mais...



Les autres grandes causes de cette baisse sont la disparition de la gauche non-communiste et les difficultés de l'institution à satisfaire toutes les attentes de la société. Il demeure que le différentiel de participation avec le continent a, lui, fortement augmenté, puisqu'il est de plus de 20 points. Cela indique que l'institution conserve un niveau de légitimité populaire correct, bien supérieur à celui des députés qui votent la loi. Toutefois, on peut espérer que personne ne s'en satisfait.