

SOFTH

**Schéma d'Orientation du Foncier Territorial et de l'Habitat préalable à la
rédaction du Programme Pluriannuel d'Interventions (PPI) de l'Office
Foncier de Corse**





Par délibération n° 14/197 AC en date du 5 décembre 2014, l'Assemblée de Corse a adopté les statuts de l'Office Foncier de la Corse.

Conformément aux dispositions de l'article L. 4424-26-3 du Code général des collectivités territoriales, l'Office Foncier de Corse élabore **un Programme Pluriannuel d'Interventions qui définit « ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre et précise les conditions de cession du foncier, propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement »**. Aux termes de la loi, il revient au conseil d'administration de l'établissement d'approuver le Programme Pluriannuel d'Interventions de l'Office.

Afin qu'il tienne compte des orientations propres à la Collectivité Territoriale de Corse, les statuts de l'établissement prévoient qu'antérieurement à l'approbation dudit Programme Pluriannuel par le conseil d'administration, **l'Assemblée de Corse tient un débat relatif au Schéma d'Orientation du Foncier Territorial et de l'Habitat (SOFHT)**.

C'est donc dans le cadre de l'élaboration du PPI 2019-2024 de l'Office Foncier de Corse que s'inscrit le présent rapport.



INTRODUCTION

Le 1^{er} PPI adopté en 2015 a permis d'engager une première phase de deux ans consacrée à la stabilisation de l'outil avec une vingtaine d'acquisitions.

*Le grand paradoxe de cet exercice réside dans la difficile consommation des fonds du PEI alors que l'île a besoin de logements sociaux. In fine, ce sont les habitants qui souffrent du manque de logements, ou encore de l'éloignement des lieux d'habitat, de travail et de services. Le logement social constitue un défi pour l'Office et c'est l'objectif premier du nouveau PPI : **armer l'office afin qu'il puisse mieux orienter ses acquisitions foncières** en faveur du logement social. Cet objectif est **nécessaire** pour viabiliser sur le moyen et long terme l'équilibre budgétaire de l'office, il est **indispensable** face aux enjeux d'aménagement de la Corse dont la réponse constitue la raison d'être de l'Office Foncier.*

L'autre objectif de l'OFC est de répondre aux besoins des territoires ruraux, notamment en matière de développement économique et d'équipements afin de peser plus lourdement sur l'équilibre de l'armature territoriale.

Pour relever ce défi, il y a lieu d'établir un Pacte de confiance avec les partenaires institutionnels, tant publics que privés, et avec les collectivités locales au service de leurs projets. Ensemble, engagés dans une belle dynamique : collectivités, Etat et organismes liés, élus de tous horizons et collectivités locales en matière de logement, de développement économique et de cohésion sociale. Ce Pacte a pour effet de renforcer notre action auprès des collectivités. Elles sont les usagers de l'Office et ont un besoin très fort d'accompagnement en raison de difficultés spécifiques à la Corse qui freinent le développement des projets urbains.

Après deux années d'exercice, une réelle dynamique est désormais à l'œuvre avec en particulier, un programme de 500 logements encadrés par une convention entre l'Office et la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien. Demain, cette dynamique pourra être élargie à la Communauté d'Agglomération de Bastia. D'autres opérations sont engagées ou en instance de l'être sur d'autres territoires, en faveur du logement et du développement économique, à Bunifaziu, à Curbara, à San Martinu di Lota.

Le nouveau PPI a pour objectif de consacrer cette trajectoire positive tout en adaptant les outils et les moyens de l'OFC.



La révision du PPI, contexte et ambitions

L'action de l'Office Foncier s'inscrit dans le cadre d'un Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) établi pour une durée de 5 ans. Juste après sa création en 2014, l'Office Foncier s'était doté d'un premier PPI qui lui a permis d'initier son action mais qu'il souhaite aujourd'hui réviser pour une meilleure adéquation avec la réalité opérationnelle de son travail auprès des collectivités locales de Corse. Il s'agit en particulier de rendre plus lisible et compréhensible l'intervention de l'office dans un enchaînement d'actions faisant intervenir d'autres acteurs publics (Agence d'Aménagement Durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse - AUE, le Groupement d'Intérêt public pour la Reconstitution des actes de propriété en Corse - GIRTEC, etc.) au service de l'émergence de projets locaux. Les contraintes qui pèsent sur l'aménagement en Corse requièrent en effet un accompagnement très fort des collectivités locales, c'est pourquoi ce nouveau document s'appuie sur les enseignements des deux premières années d'exercice de l'Office.

L'objectif est de gagner en agilité à la fois dans les outils et dans l'accompagnement des collectivités.

Trois principes guident les ambitions du nouveau PPI.

- Passer d'une logique de stock et d'opportunités foncières à la mise en œuvre d'une véritable stratégie d'intervention, ce qui suppose de renforcer les outils de pilotage.
- Limiter l'émiettement de l'action, faire du structurant, dresser une géographie prioritaire
- Monter en puissance sur les champs d'action prioritaire et ouvrir l'action sur de nouvelles thématiques, en anticipation des évolutions sociales et sociétales.

Ces principes vont dans le sens d'une véritable stratégie foncière afin d'éviter le coup par coup, l'opportunisme foncier. La trajectoire naturelle de l'établissement doit permettre de passer d'un mode de fonctionnement relativement opportuniste initié par le premier PPI (lancement de la fusée), à un outil plus en rapport avec les enjeux du territoire et les besoins d'accompagnement spécifiques des collectivités de Corse.

Cette stratégie foncière s'incarne autour de trois axes prioritaires :

- **Axe 1 : Développer des modalités de travail plus efficaces en faveur du logement social**
- **Axe 2 : Accompagner les mutations dans le commerce et le développement économique**

- **Axe 3 : Renforcer l'ingénierie en travaillant à la constitution d'un pôle foncier**

A ces priorités s'ajoutent des nouvelles pistes de travail à explorer visant à dégager des opportunités foncières structurantes autour des grands propriétaires fonciers publics.

La multiplicité des enjeux

L'Office Foncier de Corse est le dernier né des huit établissements publics placés sous la tutelle de la CdC. Il a la particularité d'avoir été institué par la loi ALUR du 24 mars 2014 et d'être né d'une volonté politique insulaire.

C'est à la lumière de ce contexte particulier qu'il faut regarder les réalisations de l'OFC qui bien qu'elles ne semblent pas à la hauteur des ambitions fixées par le premier PPI, selon le Rapport de la Chambre Régionale des Comptes, n'en constitue par moins une première phase de démarrage importante.

L'action de l'OFC se réalise sur un territoire en prise à des enjeux multiples et enchevêtrés.

La croissance et le vieillissement de la population, le déficit structurel de logements et notamment de logements sociaux, les inégalités socio-spatiales, les déséquilibres territoriaux dans l'accès aux équipements et services sont autant de signaux d'alerte d'un équilibre de plus en plus fragile entre les ressources du territoire et les besoins actuels et futurs d'une population en croissance constante.

La Corse présente à ce titre, un déficit de logements sociaux, avec un taux de logement social de 9,9 % en 2017, particulièrement faible par rapport à la moyenne nationale de 16 %. Depuis 2014, cette situation n'a pas significativement évolué. Le développement du parc social en Corse est confronté à de nombreuses difficultés parmi lesquelles :

- L'ancienneté du parc qui amène les bailleurs à prioriser naturellement la rénovation sur le développement du parc
- Les difficultés techniques et financières : la rareté du foncier dans un contexte de concurrence entre les usages possibles du foncier amenant à mobiliser des petites surfaces, parfois en dents creuses et renouvellement urbain et majorant ainsi les coûts d'opération. De même, la petitesse des opérations fragilise les modèles, tant sur le montage que sur la gestion.

- 
- Les réticences vis-à-vis du logement social liées aux images négatives véhiculées
 - La faiblesse des fonds propres des acteurs présents sur lesquels les décideurs publics n'ont aucune visibilité si ce n'est sur les offices publics.

A cela s'ajoute une structure économique faiblement productive et un territoire très dépendant de l'apport de revenu extérieurs. Le tourisme, le BTP et l'administration publique constituent les trois piliers de l'économie corse, alors que l'agriculture et l'industrie restent encore faibles.

L'action publique doit donc répondre à des enjeux auxquels elle apparaît insuffisamment préparée ou outillée. La rareté des documents d'urbanisme rend difficilement maîtrisable la production de logements ou la programmation de zones d'activités, celles-ci intervenant en dehors de tout cadre opérationnel maîtrisé.

Face à ces enjeux, le foncier est une matière première stratégique dans le contexte d'un marché foncier atypique et restreint.

La Corse a connu une urbanisation sans précédent qui s'est traduite par une consommation foncière peu économe et parfois peu qualitative. Du fait de la **pression foncière et des carences en matière d'encadrement par les documents d'urbanisme**, le phénomène de **mitage**, autrement dit d'éparpillement des constructions, s'est développé à la fois dans la montagne et sur le littoral. Dans un tel contexte, le foncier se fait rare et en trouver implique à la fois de travailler en densification et en renouvellement urbain mais aussi « d'étudier de près les disponibilités que l'histoire de l'île et les habitudes de sa population ont de fait gelées ».

La part des biens dépourvus de titre est estimée à près de 47 %. En gelant l'urbanisation d'une partie importante du territoire, ce désordre de la propriété renforce la rareté foncière et contribue à la hausse du prix du foncier.

Le bilan des acquisitions foncières de l'OFC

L'OFC compte sur les trois années d'exercice 2015, 2016, 2017, un volume total d'acquisition de 9,8 M€ (hors frais d'acquisition) réparti au sein de 7 opérations.

Parmi ces sept opérations, 52 % des fonds engagés concernent le logement, 10 % sont dédiés exclusivement à l'économie à travers l'achat du Château Stoppielle pour le développement économique de la commune et enfin, 35 % sont liés à une opération mixte de logements et un centre économique sur l'îlot de la Poste à Bastia. Enfin, 3 %



concerne des projets d'équipements. En l'occurrence un projet de nouvelle mairie sur la commune de Pitrusedda.

Au regard de cette composition des projets, il est intéressant de noter que le logement occupe la majeure partie des acquisitions et 39 % de ce volume intéresse le logement social à travers 3 opérations : achat de 2 vieilles bâtisses afin de réaliser des logements sociaux en hyper centre-ville à Bunifaziu, préemption rue Louis Frediani à Aiacciu pour la réhabilitation et la création de 4 à 6 logements sociaux et enfin, acquisition des anciens locaux de la Chambre d'Agriculture à Aiacciu pour la réhabilitation et la réalisation de logements sociaux et d'accession libre à la propriété.

Les acquisitions portées entre 2015 et 2017 sont en deçà des dépenses d'acquisition prévues au PPI (12,5 M€). Elles témoignent néanmoins d'une dynamique en progression (+ 10 % entre 2016 et 2017).

Les opérations restent cependant de petite taille avec un portage court (2 à 3 ans) et témoignent davantage d'une logique au coup par coup, en fonction des opportunités communales, que d'une véritable stratégie d'acquisition foncière qui soit la traduction d'intentions programmatiques mûrées par la planification urbaine.

Les axes d'intervention du PPI 2019-2024

L'action de l'OFC pour les 5 prochaines années se structure autour de trois axes prioritaires.

- Axe 1 : Développer la production de logements et des modalités de travail plus efficaces en faveur du logement social
- Axe 2 : Accompagner les mutations dans le commerce et le développement économique
- Axe 3 : Renforcer l'ingénierie en travaillant à la constitution d'un pôle foncier

A ces trois axes s'ajoute une piste de travail sur la mobilisation du potentiel que représentent les gisements des grands propriétaires fonciers, en particuliers publics, et pour lesquels une démarche proactive de l'OFC semble opportune.

Axe 1 : Développer la production de logements et des modalités de travail plus efficaces en faveur du logement social

Le bilan des opérations de l'OFC sur la question du logement social est alarmant. L'évolution de cette situation tient à de nombreux facteurs liés à l'acceptabilité



sociétale, à la rentabilité des opérations, à la faiblesse de l'action planificatrice en Corse, etc.

Afin de limiter ces difficultés, l'OFC s'inscrit dans une trajectoire de conventionnement cadre avec les deux grandes agglomérations du territoire, avec ses partenaires (AUE, GIRTEC, DREAL, DDTM) et les bailleurs. Ces dynamiques de conventionnement ont pour finalité d'inscrire durablement un cadre programmatique à son action.

Par ailleurs, l'introduction récente d'un volet foncier au sein des PLH, constitue une opportunité importante pour définir bien en amont le cadre de la stratégie foncière support aux intentions portées par le programme. L'OFC sera ainsi plus étroitement associé à la révision ou à l'élaboration de ces documents.

L'action de l'OFC sur la question du logement et plus particulièrement du logement social s'appuie sur une géographie prioritaire tenant compte des Secteurs d'Enjeux Régionaux du PADDUC et de la géographie des zones tendues. L'objectif d'intervention de l'OFC consiste à réaliser sur ces secteurs à enjeux, une action massive de veille, de production et de mise à disposition de foncier afin d'avoir une véritable incidence sur les prix du marché.

A cette cible géographique, le PPI prévoit un élargissement mesuré des fonds PEI aux logements sociaux communaux qui ne s'intégreraient pas dans cette géographie des zones tendues.

D'un point de vue opérationnel, l'OFC a signé une convention cadre avec la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aiacciu (CAPA) pour l'accompagner dans la création d'au moins 500 logements locatifs sociaux. Cette convention détermine également un accompagnement de l'OFC dans la stratégie foncière de l'agglomération (aider à la réalisation d'un référentiel foncier, aider à la définition d'un diagnostic foncier) et dans le montage des projets (assistance à l'élaboration de cahiers des charges d'études pré-opérationnelles, diagnostic urbains, etc.).

Des opérations majeures sont ciblées par cette convention-cadre : la résidence Dolc'Eden, l'hôpital, la zone des Saline prévue au Programme de renouvellement urbain, etc.

La signature de cette convention constitue un message fort envoyé aux collectivités locales pour la création de logement sociaux et peut faire valeur d'exemple pour la Communauté d'Agglomération de Bastia (CAB) et tous les autres EPCI du territoire.



Enfin, certaines opérations validées ou en voie de l'être, vont sensiblement faire évoluer le poids de l'action de l'OFC sur cette priorité du logement social :

- Acquisition de l'ancienne chambre d'agriculture à Aiacciu pour la réalisation de logement sociaux et de logements en accession libre à la propriété pour un montant 2,9 M€ ;
- Achats à Bunifaziu, Aiacciu, Curbara pour un montant total de 1,3M€ pour la création de logement sociaux.

Axe 2 : Accompagner les mutations dans le commerce et le développement économique

La Corse souffre aujourd'hui d'une certaine pénurie en espaces économiques doublée d'une faible structuration des filières. L'économie est majoritairement une économie de proximité, à dominante rurale, constituée de très petites entreprises, particulièrement fragiles.

A cette situation s'ajoute, sur le plan de l'aménagement commercial, la non-maîtrise des développements commerciaux périphériques. Le phénomène n'est pas propre à la Corse mais prend sur ce territoire « contraint » un caractère hautement problématique. Les entrées de villes s'en trouvent banalisées, les axes routiers saturés, les surfaces agricoles sacrifiées. Ces développements commerciaux ont des impacts notables sur les centres-villes et centre-bourgs, entraînant leur dévitalisation.

L'économie de proximité constitue en Corse un enjeu clé de l'équilibre territorial. Aussi, l'Office Foncier de la Corse en partenariat avec l'Agence de Développement Economique de la Corse (ADEC) se doit de participer à la mobilisation des espaces pertinents pour l'accueil d'activités économiques à court, moyen et long terme notamment en réalisant des études caractérisant la demande liée au développement d'activités économiques et en construisant une vieille foncière pour assurer le parcours des entreprises.

Pour les actions de portage de foncier à vocation économique, tous les territoires sont concernés tant le développement économique est en Corse, tout autant l'affaire des grandes villes que celles des bourgs et villages plus ruraux. Néanmoins, l'accent sera mis sur la « sanctuarisation » des espaces stratégiques en matière de développement économique (espaces en proximité des agglomérations profitant d'une bonne desserte).



Par ailleurs, l'OFC est pleinement associé au programme Prossima (Programme de Restructuration Organisée de Soutien Stratégique à l'Immobilier et aux Activités) mis en place par l'Etat et ses partenaires pour accompagner l'entrepreneuriat local. Doté d'une enveloppe de 20 M€ au PEI et destiné aux petites entreprises locales, ce programme comporte deux volets : le financement des TPE et la revitalisation commerciale, artisanale, et la structuration des filières.

Enfin, l'engagement des villes de Bastia et d'Aiacciu dans « l'Action Cœur de villes » lancée par l'Etat et la Caisse des dépôts peut être préfiguratrice d'une implication à venir de l'Office foncier afin d'accompagner la revitalisation commerciale, artisanale et résidentielle de ces centralités au travers d'opérations de portage foncier ou d'études pré-opérationnelles.

La convention cadre signée avec la CAPA et celle à suivre avec la CAB, pourront constituer aussi un cadre de travail pertinent pour entreprendre cette prospective foncière sur ces différents aspects.

Aujourd'hui, l'OFC est engagé sur certaines opérations participant à la revitalisation des centres-villes et au développement économique, notamment dans les territoires ruraux : achat de l'îlot de la Poste en centre-ville de Bastia pour y créer un centre économique et des logements mixtes, acquisition d'une parcelle pour la construction de la nouvelle mairie dans le cadre du projet de centralité de la commune de Pitrusedda, achat du château Stoppielle à Centuri en vue d'une reconversion en centre mémoriel et culturel, réaménagement d'un pôle commercial afin de réaliser un projet structurant permettant de redynamiser le village de San Martinu Di Lota.

Axe 3 : Renforcer l'ingénierie en travaillant à la structuration d'un pôle foncier

Face à la faible dotation des collectivités de Corse en documents d'urbanisme et en ingénierie, il est important que l'OFC se situe et affirme un positionnement vis-à-vis de son offre de conseil :

- Soit il n'agit qu'auprès des collectivités disposant de cette stratégie et de ces capacités ;
- **Soit il renforce son offre d'accompagnement et de conseil pour se mettre progressivement au niveau des enjeux très graves du foncier en Corse.**



Le nouveau PPI réaffirme que l'Office ne doit pas agir projet par projet mais inscrire son action dans les territoires au service d'une stratégie et d'objectifs programmatiques existants, ou dont la définition demeure à accompagner.

Les 4 Equivalents Temps Plein (ETP) dédiés de l'OFC ne sauraient suffire. Le renforcement de ces équipes, notamment sur les fonctions techniques est indispensable à sa montée en puissance. A cette montée en charge, il convient de souligner l'intérêt d'un renforcement des coopérations partenariales. En effet, l'établissement dispose d'un environnement partenarial propice à la constitution d'un **pôle foncier** capable d'apporter une réponse plus adaptée aux besoins. C'est-à-dire :

- Une réponse intégrée (guichet unique, processus lisible et partagé par tous, outils de travail bien identifiés...)
- Une réponse approfondie sur certains champs, notamment sur celui de l'estimation foncière.
- Une réponse incitative : l'OFC ne sera efficace pour inciter les intercommunalités à s'organiser pour faire émerger une stratégie territoriale que s'il dispose de la capacité de conseil suffisante.

Bien que les modalités de mise en œuvre de ce pôle foncier ne soient pas encore complètement définies et actées, la refonte du PPI apparait comme le moment propice pour en interroger la forme et le fonctionnement. Pour concrétiser cette ambition, l'Office Foncier envisage donc de tester les modalités de fonctionnement de ce pôle avec ses partenaires en vue de définir un cadre souple, efficace et évolutif.

Les principes transversaux

L'économie d'espace et la qualité des projets

L'optimisation spatiale sera recherchée et incitée. A ce titre, les collectivités qui solliciteront l'intervention de l'Office devront systématiquement indiquer dans quelles mesures les projets concernés contribuent à tirer le meilleur parti de l'espace disponible en limitant l'étalement urbain.

La recherche d'économie d'espaces pourra notamment se traduire par la reconquête qualitative de secteurs d'urbanisation périphérique spontanée, par la réhabilitation de quartiers anciens ou le recyclage de friches urbaines. Ces espaces recèlent des gisements fonciers disparates (dents creuses, bâtiments vétustes parfois abandonnés ou sous-exploités) qui s'accompagnent souvent d'une absence d'organisation spatiale. Il s'agira d'y conduire des actions de restructuration urbaine, de rechercher



des formes urbaines intégrées et respectueuses du patrimoine, et d'un équilibre fonctionnel, combinant équipements, services de proximité et réseau d'espaces publics de qualité.

Soucieux d'inscrire son action dans une démarche affirmée de développement durable du territoire, l'Office veillera à privilégier ses interventions au bénéfice de projets intégrant un niveau environnemental et/ou social suffisamment élevé pour garantir la qualité de l'intervention publique.

En résumé, l'insertion et la mixité sont deux maîtres mots de l'action d'accompagnement de l'Office. Il s'agit tant d'insertion urbaine que spatiale - et ce aux différentes échelles de territoires - que de mixité sociale, programmatique, fonctionnelle, dans un panachage qui n'est pas aléatoire mais qui au contraire s'inscrit dans le cadre d'une stratégie territoriale dépassant le périmètre du projet.

L'insertion de l'opération dans un projet de territoire

L'insertion des opérations projetées dans un projet de territoire sera recherchée et incitée.

Par son action, l'Office entend participer à la résorption des carences de la couverture du territoire corse en documents d'urbanisme stratégique : SCOT, PLH, PDU, PADD de PLU communaux et intercommunaux... C'est dans cette recherche d'évolution progressive des pratiques d'un urbanisme d'opportunité à un urbanisme de projet que l'Office s'attachera avec ses partenaires, en particulier Agence d'Aménagement Durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse, à accompagner les collectivités dans la précision de leurs stratégies territoriales pour qu'elles puissent ensuite inscrire leurs projets dans le cadre de celles-ci.

Dans la poursuite de son action au sein de ce nouveau PPI, l'OFC continuera donc à privilégier, d'une part, le portage foncier en soutien à des projets s'inscrivant déjà dans des stratégies validées par des documents d'urbanisme, et d'autre part l'accompagnement, en partenariat avec l'Agence d'Urbanisme, de collectivités souhaitant s'inscrire dans une élaboration de leur stratégie territoriale.

La recherche d'un projet mûr et d'un projet viable

Maturité et viabilité sont deux qualités indispensables à la maîtrise de la durée du portage foncier par l'OFC.



La maturité du projet se traduira notamment par l'esquisse, autour de la collectivité porteuse d'un environnement partenarial, voire d'un engagement d'acteurs locaux, dans une dynamique collective permettant de considérer le projet sous les différents angles d'une diversité d'expertises : bailleurs sociaux, aménageurs, promoteurs...

L'insertion du projet envisagé dans un environnement économique étudié et maîtrisé sera recherchée par l'OFC qui proposera aux collectivités porteuses un approfondissement programmatique se déclinant notamment par des études de marché de l'immobilier résidentiel, ou encore la réalisation de bilans d'aménagement propres à démontrer la fiabilité du programme et du montage de l'opération.

La maîtrise des coûts des aménagements sera recherchée.