

ASSEMBLEE DE CORSE

2 EME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022

REUNION DES 02 ET 3 JUIN 2022

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**RICUNNISCENZA DI U FATTU URBANU ISULANU IN E
PULITICHE SETTURIALE DI A CULLETTIVITÀ DI
CORSICA - ORIENTAZIONE STRATEGICHE, DEFINIZIONE
DI U TERRITORIU URBANU È METUDULUGIA DI
CUNCERTAZIONE**

**RECONNAISSANCE DU FAIT URBAIN INSULAIRE DANS
LES POLITIQUES SECTORIELLES DE LA COLLECTIVITÉ
DE CORSE : ORIENTATIONS STRATÉGIQUES,
DÉFINITION DU TERRITOIRE URBAIN ET
MÉTHODOLOGIE DE CONCERTATION**

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Préambule

En Corse, plus de 43 % de la population vit dans les deux grandes communautés d'agglomérations d'Aiacciu et de Bastia qui comptent près de 150 000 habitants.

Environ 60 % de la population insulaire vit dans l'espace urbain, soit environ 200 000 habitants résidant essentiellement à Aiacciu, Bastia, Portivechju, U Borgu ou dans les communes voisines de ces villes.

La concentration de la population dans les grandes villes et leurs périphéries est à l'origine de la forte périurbanisation observée depuis une trentaine d'années (*processus de retour des citoyens vers des espaces ruraux périphériques*) entraînant une extension spatiale de la ville.

A titre d'exemple, la population a augmenté de près de 2 % par an entre 2013 et 2019 dans les communes sous forte influence d'un pôle (contre 1,1 % en moyenne au niveau insulaire).

En Corse, l'urbanisation autour des villes et agglomérations s'est accélérée en se diffusant de plus en plus loin des centres villes aussi bien vers le sud de l'agglomération bastiaise que dans le pays ajaccien.

L'habitat, particulièrement l'habitat individuel, s'est étalé en zones périurbaines davantage que le travail et les services, accentuant ainsi les charges de centralités sur les villes-centres qui y concentrent le plus d'activités économiques, de fonctions politiques et administratives, de pratiques sociales et culturelles.

Ce départ vers les territoires périurbains a fortement accentué les disparités spatiales et sociales au sein des agglomérations et a entraîné une paupérisation de certains centres-villes.

A l'aune d'un processus de dialogue annoncé avec le gouvernement, portant sur l'évolution institutionnelle de la Corse, il semble pertinent d'interroger la question du développement de l'île au travers notamment de l'aménagement de son territoire.

La prise en compte du fait urbain dans les politiques publiques, doit être considérée non seulement sur la prise en compte des besoins et spécificités des territoires urbains de l'île, mais aussi sur l'interrogation de la pertinence de l'organisation politico-administrative actuelle des aires urbaines, leur périmètre, leur gouvernance.

Il convient à ce stade de rappeler que le Plan d'Aménagement et de Développement

Durable de la Corse (PADDUC), précise dans son préambule que « *le PADD se doit d'être, au-delà du document réglementaire, le déclencheur d'un processus permanent de portage et d'accompagnement de la politique de développement et d'aménagement du territoire qu'il aura mise en place.* »

Alors que les principes qui conditionnent son soutien au développement local des zones rurales et notamment dans les zones de l'intérieur les plus contraintes sont désormais connus, compris, et partagés par l'ensemble des acteurs, grâce aux travaux menés au sein du Comité de Massif à partir du cadre qu'offre le Plan Montagne du PADDUC, des principes d'intervention financière de la Collectivité de Corse **en zone urbaine** semblent beaucoup moins clairs.

Cette démarche, se veut donc comme le pendant, au bénéfice des territoires urbains, des dispositifs mis en place par la Collectivité de Corse en faveur de l'intérieur, et vise principalement à fournir **un cadre cohérent aux interventions financières de la Collectivité de Corse portant sur les investissements en zones urbaines.**

Elle se fonde également sur le constat établi des limites des marges de manœuvre de la Collectivité de Corse au travers des actions et programmes engagés aujourd'hui presque exclusivement à l'initiative de l'Etat.

A ce jour, le dispositif « Charte Urbaine » prévu par le règlement d'aides de droit commun en faveur des communes et EPCI décline les soutiens aux projets menés dans le cadre de la politique de la ville et des programmes contractualisés avec l'Etat, notamment avec l'Agence Nationale du Renouvellement Urbain (ANRU).

Ce dispositif bien qu'indispensable et très mobilisé au soutien des actions menées dans les quartiers n'en demeure pas moins insuffisant au regard des problématiques de l'ensemble du territoire urbain insulaire.

Ainsi, la définition d'une politique à destination des territoires urbains a pour objectif de faire de la Collectivité de Corse un acteur du développement urbain en tant que véritable prescripteur des politiques urbaines.

A cet effet, dans le cadre de ses compétences en matière d'aménagement du territoire, la Collectivité de Corse souhaite-t-elle initier, à partir des orientations stratégiques du présent rapport, la mise en œuvre d'une démarche participative et concertée, pour **l'élaboration d'un Schéma de Développement Urbain Durable (SDUD) et de son cadre réglementaire d'intervention.**

Ainsi, sans remettre en question les dispositifs existants des politiques sectorielles actuelles (*Charte urbaine, dotation quinquennale, logement...*), il s'agit de proposer la mise en œuvre d'un **dispositif innovant et complémentaire** lequel s'appuiera sur un schéma directeur.

Ce dernier, en territorialisant les problématiques urbaines, contribuera à une harmonisation des politiques publiques, ainsi qu'à une action plus ciblée de la Collectivité de Corse sur ces territoires, dont découleront nécessairement des économies d'échelles.

Cette rationalisation de l'intervention de la Collectivité de Corse pourrait donc

conduire à réinterroger les dispositifs existants sans s'interdire éventuellement à en créer de nouveaux quand ils relèvent de spécificités urbaines.

Pour cela, il est soumis à l'approbation de l'Assemblée de Corse :

1- une première orientation stratégique sur la reconnaissance du fait urbain insulaire dans les politiques sectorielles de la Collectivité de Corse (*annexe n° 1*) ;

2- une deuxième orientation stratégique relative au périmètre d'intervention du projet de schéma afférent, défini à partir d'une critériologie urbaine locale (*annexe n° 2*).

3- une troisième orientation stratégique sur la méthodologie de concertation publique pour l'élaboration du schéma, en co-construction avec les territoires (*annexe n° 3*).

1- Reconnaissance du fait urbain insulaire

L'objectif de réduire les inégalités sociales et urbaines qui ont découlé de l'évolution des dynamiques urbaines ces 40 dernières années a incité l'Etat à créer au début des années 1980, une politique spécifique à destination des quartiers dits sensibles : *la politique de la ville*.

L'institutionnalisation de la politique de la Ville dans les années 90 avec la création du Ministère de la Ville a permis à l'Etat de se doter d'outils législatifs et réglementaires et les différentes réformes de l'administration centrale et territoriale ont fait bouger les cadres d'action de cette politique publique.

En lui conférant ainsi un caractère de plus en plus administratif, la politique de la ville est devenue une politique d'exception, s'adressant à certains territoires, et non à l'ensemble du territoire urbain, au détriment du sens même de la politique de la Ville. Le principe du zonage consacré par le législateur qui peut être un guide pour l'intervention publique va, en étant cumulé à l'objectif de « réduction des écarts », limiter considérablement la manière de penser le territoire urbain et le projet pour l'ensemble de l'agglomération.

Ainsi, depuis 40 ans, **l'Etat est le seul prescripteur de la politique urbaine**. Le soutien de la Collectivité de Corse aux actions menées par les villes sur les quartiers dans le cadre de programmes contractualisés a été jusqu'à présent bornée aux règles définies par l'Etat, sans qu'elle ne puisse réellement impulser sa propre stratégie d'intervention pour l'aménagement urbain.

En dépit d'un engagement financier important, souvent déterminant pour la faisabilité des projets, la **Collectivité de Corse n'intervient pas dans la définition des orientations** de certains projets, actions ou opérations. A fortiori, cela a des conséquences sur le pilotage des politiques publiques d'aménagement qu'elle porte. En effet, la mise en œuvre actuelle des dispositifs de la politique de la Ville par la Collectivité de Corse dans son partenariat avec les villes et les agglomérations se traduit de fait **par une intervention restreinte aux zonages définis réglementairement par l'Etat** sur la base de critères socio-économiques de l'INSEE (*Quartier Prioritaire de la Ville, ZUS...*) et **par une intervention limitée aux objectifs fixés par l'Etat** dans le cadre d'appels à projet nationaux ne prenant pas forcément en considération les spécificités locales.

Si la concentration de moyens humains et financiers multi-partenariaux sur un territoire ciblé a, pour partie, démontré son utilité et obtenu des résultats sur l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables dans les quartiers, cette politique uniformisée trouve aujourd'hui ses limites en raison de la diversité des situations locales et de l'inadéquation de certains dispositifs standardisés.

De plus, la particularité du territoire insulaire nécessite la mise en œuvre d'une politique adaptée et de dispositifs spécifiques pour l'aménagement urbain.

La Collectivité de Corse a d'ores et déjà entrepris une démarche de définition des politiques d'aménagement du territoire insulaire à travers différents schémas et règlements, déclinaison opérationnelle du PADDUC.

L'ambition de rééquilibrage territorial se retrouve notamment dans la volonté de développer l'intérieur et le rural et cette volonté doit, sans contradiction, faire écho à une véritable prise en compte du fait urbain insulaire dans les politiques sectorielles de la Collectivité de Corse.

Le règlement des aides aux communes, aux EPCI et territoires participe déjà fortement au développement des villes et de leurs agglomérations, mais la spécificité des territoires urbains doit cependant faire l'objet d'une attention particulière.

En effet, les villes sont aujourd'hui confrontées à une multitude de problématiques.

Qu'il s'agisse de : leur évolution démographique, l'étalement des zones urbaines, les problèmes de mobilité intra et inter urbaine, la désertification des centres-villes au profit de zones commerciales périphériques et paradoxalement l'augmentation de leurs charges de centralités, la tension immobilière et foncière et les difficultés induites d'accès au logement, les inégalités sociales...

Et c'est par la définition d'une politique spécifique à destination des territoires urbains que l'action de la Collectivité de Corse pourra véritablement pallier les inégalités du territoire insulaire.

S'appuyant sur des éléments objectifs (***annexe n° 1***), l'orientation stratégique sur la reconnaissance du fait urbain insulaire dans les politiques sectorielles de la Collectivité de Corse a pour objet de :

- (i) présenter la Politique de la Ville ;
- (ii) préciser l'intervention actuelle de la CdC dans le cadre de cette politique ;
- (iii) identifier les principaux besoins et spécificités locales urbaines ;
- (iv) démontrer l'inadéquation d'une politique nationale standardisée sur le territoire insulaire ;
- (v) rappeler la volonté de rééquilibrage territorial ;
- (vi) mettre en évidence la nécessité de définir une politique d'intervention complémentaire et innovante à destination des territoires urbains insulaires

2- Définition du territoire urbain

Il convient de s'interroger sur la notion de territoire urbain et sur sa caractérisation à l'échelle locale.

A ce titre, il semble opportun de rappeler qu'à l'occasion de l'élaboration du Schéma d'Aménagement, de Développement et de Protection de la Montagne (SADPM), il a été établie une méthode visant à élaborer une « typologie de la montagne corse » avec comme principal objectif de caractériser les espaces contraints de l'île.

Cette étude a permis d'appréhender au mieux la complexité engendrée par les particularités insulaires dans une vision dépassant les seuls critères géographiques et l'approche selon laquelle l'intérieur serait le seul à pâtir de contraintes.

Dans une recherche d'équilibre territorial et par parallélisme des formes, il est donc apparu nécessaire de proposer une critériologie urbaine locale en vue de l'élaboration du schéma de développement urbain.

Celle-ci, propose de croiser des critères géographiques et socio-économiques, de sorte à objectiver le fait qu'il existe aussi différents types d'espaces urbains avec des contraintes et des enjeux spécifiques, auxquels la CdC doit apporter une réponse adaptée dans le cadre de la mise en œuvre de ses politiques publiques.

Cette analyse a conduit à proposer les territoires suivants (***annexe n° 2***) :

- En tant que **territoires urbains structurants à l'échelle territoriale** : la CAB, la CAPA, leurs communes membres, Portivechju, et Corti ;
- En tant que **territoires urbains structurants à l'échelle infra-territoriale** : Bunifaziu, Calvi, L'Isula-Rossa, Pruprià ;
- En tant que **territoires urbains en devenir** : Biguglia, Lucciana, San-Fiorenzu et U Borgu.

A cela s'ajoute des territoires que l'on pourrait considérer en situation « transitoire » qui, à ce jour ne peuvent être objectivement considérés comme territoires urbains mais dont les caractéristiques sont proches de cette définition et dont les enjeux de développement ont été identifiés par le PADDUC comme polarités à renforcer.

Ces « **territoires d'objectif urbain** » seraient : A Ghisunaccia, A Penta du Casinca (Secteur I Fulelli), Grussettu è Prugna (secteur Purtichju), I Prunelli di Fiumorbu, Sartè et Vicu (secteur Sagone).

3- Concertation avec les territoires urbains

L'expérience actuelle de soutien aux territoires urbains a permis d'identifier des opérations, dont les caractéristiques très spécifiques ne permettraient pas de prétendre à un appui financier, faute de cadre réglementaire adapté.

Aussi, l'instauration de ces nouveaux mécanismes permettraient de mieux identifier et de rendre plus équitable les financements de la Collectivité de Corse à la fois pour les territoires concernés et pour la Corse.

A titre d'exemple, pourraient bénéficier d'un appui particulier des projets tels que :

- la création d'un équipement dédié à l'enfance et à l'éducation permettant d'absorber la croissance démographique soutenue d'une commune limitrophe d'une ville centre afin de contribuer à la diminution des charges de centralité de cette dernière et des déplacements pendulaires induis ;
- les actions visant à la revitalisation économique grâce au développement des commerces de proximité dans les pôles urbains secondaires et intermédiaires, jusqu'ici limité aux quartier politique de la ville ;
- les projets de réhabilitation d'ensemble immobiliers non achevés et partiellement occupés, en vue de recréer une centralité à l'échelle d'un quartier grâce à l'implantation d'un habitat mixte, de commerces et de services.

Toutefois, la typologie des projets pouvant être éligibles à une participation financière de la part de la CdC ne pourra être déterminée de façon exhaustive qu'à l'issue de la **concertation avec les territoires urbains**.

Il semble opportun ici de souligner le fait que la phase de concertation constitue la **clé de voûte du projet de schéma de développement urbain durable**. En effet, l'ambition de la CdC est que celui-ci soit le fruit d'une **co-construction avec les territoires urbains**.

L'organisation d'une large concertation avec les territoires concernés a donc pour but (**annexe n° 3**) :

- (i) d'assurer leur implication dans ce processus en les invitant à penser leur projet de territoire ;
- (ii) de définir les axes stratégiques et les priorités d'interventions qui répondent à la fois aux besoins locaux et aux enjeux majeurs de l'île en termes de développement urbain que la CdC aura elle-même identifié ;
- (iii) de faire du schéma une déclinaison opérationnelle du PADDUC, qui participera à une transposition des principes relatifs au développement urbain qu'il contient dans les documents d'urbanisme locaux.

Ainsi, en faisant coordonner à la fois les enjeux de la Collectivité de Corse en termes d'aménagement urbain et les enjeux des territoires eux-mêmes, proportionnellement à leurs besoins et à leurs niveaux de développement, il sera possible de faire émerger une **stratégie commune** de développement urbain dans une approche globale, durable et intégrée, permettant de tendre un peu plus vers l'objectif d'équilibre territorial insulaire.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.