

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**

**URIINTAZIONI STRATEGICHI IN QUANTU À A
CUNTRATTUALIZAZIONI CÙ I TARRITORII**

**ORIENTATIONS STRATÉGIQUES RELATIVE À LA
CONTRACTUALISATION AVEC LES TERRITOIRES**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Préambule

Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) approuvé par délibération n°15.235/AC du 02 octobre 2015 précise en son préambule que, *« la Collectivité Territoriale de Corse a fait le choix de doter l'île d'un document de planification ayant la portée des anciennes Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), mettant en évidence une volonté politique forte d'encadrer et d'anticiper de manière décentralisée les questions du développement et de l'aménagement insulaires par un plan au service de l'intérêt général. »* Ainsi, *« le PADDUC se doit d'être, au-delà du document règlementaire, 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 »*. *« Il doit ainsi ambitionner, outre de structurer une compétence régionale de coordination et de suivi, de mieux coordonner les divers niveaux de territoires et d'envisager les territoires comme « territoires de projets. »*

A cela s'ajoute la volonté de mettre en place une nouvelle gouvernance pour les territoires fondée sur les principes d'équité et d'équilibre territorial dans une approche transversale des différents niveaux de compétences. Cette ambition trouve sa concrétisation dans la formalisation d'un contrat de territoire qui s'attachera à faire converger les priorités de développement des territoires et celles portées par la Collectivité de Corse (CdC), à travers ses politiques publiques. La contractualisation avec les territoires constitue un outil d'adaptation de l'action régionale à la spécificité des territoires à partir de diagnostics, d'enjeux et de priorités partagés.

Si le PADDUC demeure le document stratégique de référence, d'autres documents plus opérationnels sont de nature à constituer le socle sur lequel vont s'appuyer les contrats de territoires. Parmi ceux-ci figurent bien évidemment le Schéma d'Aménagement, de Développement et de Protection de la Montagne (SADPMC). Celui-ci s'intègre pleinement dans le plan montagne du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). Il en est même la déclinaison opérationnelle, pour la période 2017-2022. Ce schéma, ainsi que le règlement des aides voté en 2019 qui en découle sont des outils en faveur des territoires de l'intérieur et de la montagne dont l'objectif est de rompre avec la fracture territoriale mortifère existante entraînant ainsi la disparition de pans entiers d'une culture riche, et plusieurs fois millénaires. Par ailleurs, d'autres schémas et dispositifs d'aides constituent des outils au service des orientations définies dans le PADDUC.

C'est le cas du règlement d'aides aux communes, intercommunalités et territoires, *« Territorii, pieve è paesi vivi »*, adopté par l'Assemblée de Corse en novembre 2019, et qui constitue lui aussi un outil opérationnel de mise en œuvre des orientations du

PADDUC. Son adoption en 2019 a permis d'harmoniser les cadres d'intervention dédiés aux territoires, renforçant les outils existants (comme par exemple, la dotation quinquennale) mais surtout en en créant de nouveaux, permettant la prise en compte de projets plus structurants, notamment via le Fonds de Territorialisation ou encore le Fonds de Solidarité Territoriale. Ce travail s'est poursuivi tout d'abord avec l'organisation des Scontri di i territorii sur l'ensemble du territoire insulaire. Ces dernières ont permis d'engager des échanges autour de l'idée d'une démarche de contractualisation avec les EPCI, sur les convergences de ces politiques avec celles menées par les territoires ou encore sur la territorialisation des politiques publiques menées par la Collectivité de Corse.

Le règlement des aides « Una casa per tutti, una casa per ognunu » constitue lui aussi une déclinaison opérationnelle des orientations portées par le PADDUC. Celui-ci vise à apporter des réponses politiques fortes à plusieurs enjeux essentiels que sont la lutte contre la spéculation et la dépossession foncière et l'accès au foncier et au logement, la lutte contre la paupérisation d'une part importante des insulaires, laquelle entraîne tout naturellement des difficultés pour les Corses d'accéder à la propriété ou encore, la réduction des inégalités territoriales importantes entre l'intérieur et le littoral, afin de proposer un modèle de développement durable, notamment dans le domaine des équilibres territoriaux.

Ces enjeux constituent des priorités politiques du Conseil exécutif de Corse et sont déclinés de façon opérationnelle dans toutes les politiques publiques de la CdC : réactivation du comité de massif, obtention du statut d'île montagne, déploiement du très haut débit, lutte pour le maintien des services publics notamment dans l'intérieur, action économique en faveur des territoires, lutte contre toutes les fractures en matière d'accès aux soins, d'accès à la culture ou encore aux activités physiques et sportives, etc... ; L'ensemble de ces politiques publiques trouvant une déclinaison concrète dans tous les schémas, feuilles de routes et guides des aides regroupant ainsi toutes les compétences exercées par la Collectivité de Corse (culture, patrimoine, sport, etc...), ses agences et offices, et qui constituent donc la base de la contractualisation avec les territoires.

L'objectif de cette démarche de contractualisation vise à établir une relation partenariale entre la Collectivité de Corse et les territoires à partir de priorités partagées de développement. La CdC entend ainsi initier une territorialisation de ses politiques publiques, ciblée vers les objectifs d'efficacité, d'équilibre et d'équité.

Pour cela, il est soumis à l'approbation de l'assemblée de Corse cinq orientations stratégiques relatives à la contractualisation entre la Collectivité de Corse et les territoires :

- 1) Présentation des objectifs de la démarche ;**
- 2) Création d'un outil adapté aux besoins des territoires ;**
- 3) Identification des partenaires privilégiés : communes et EPCI ;**
- 4) Proposition d'une méthode de concertation et de co-construction ;**
- 5) Coordination avec les actions menées par l'Etat.**

Vous trouverez en annexe au présent rapport des fiches thématiques dédiées à la mise en œuvre de la contractualisation. Elles ont pour objet :

- De présenter la méthodologie d'élaboration et de mise en œuvre des contrats (*fiche 1*) ;
- De définir les modalités de mise en œuvre et de pilotage des contrats (*fiche 2*) ;
- De préciser le cadre d'intervention (*fiche 3*) ;
- D'indiquer les thématiques prioritaires d'intervention (*fiche 4*) ;
- De rappeler les dynamiques territoriales en Corse (*fiche 5*) ;
- De proposer une procédure de concertation (*fiche 6*)

1- Présentation des objectifs de la démarche

La contractualisation apparaît comme un moyen de favoriser la mise en cohérence et la convergence des politiques publiques définies par la Collectivité de Corse : enjeu de rééquilibrage, de répartition des richesses, de cohésion et de solidarité entre les territoires. L'engagement de la Collectivité de Corse sera nécessairement conditionné par l'inscription des stratégies des territoires aux orientations des politiques publiques menées par la CdC, notamment en matière d'urbanisme, de politique des déchets, de logements, de développement durable, ou encore d'actions à mettre en œuvre dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, etc...

Cette contractualisation est également un moyen de favoriser la prise en compte proactive et concertée des documents normatifs établis par la Collectivité de Corse, qui s'imposent généralement aux plans, programmes et projets locaux dans un rapport de compatibilité et en premier lieu, le PADDUC.

Elle constitue donc de ce point de vue un levier pour faciliter non seulement la conciliation entre le respect des dispositions opposables des documents de niveau insulaire et les intentions des collectivités locales, mais aussi et surtout la déclinaison concrète (en projets et opérations), des grands principes et orientations d'aménagement de l'espace posés dans les documents de rang supérieur sous une forme d'objectifs, qu'il importe ensuite de rendre tangibles au moment de l'engagement des projets, actions ou opérations.

Pour ce faire, la contractualisation intègre donc deux éléments essentiels que sont :

- la fourniture des moyens d'ingénierie nécessaires à la conduite des projets et opérations complexes prévus dans les contrats (autant que de besoin et selon des modalités définies « sur mesure » au cas par cas) ;
- la conditionnalité des engagements financiers au respect de certaines orientations (préconisées dans les documents de référence de la CdC mais non directement opposables), ou de certains principes méthodologiques (notamment concernant le copilotage in itinere des projets complexes d'aménagement).

La contractualisation constitue donc un moyen d'adapter les politiques publiques de la CdC aux besoins des territoires.

La mise en place de cette démarche permettra ainsi de valoriser l'action de la CdC, tout en adaptant son intervention aux spécificités des territoires. Pour ce faire, il s'agira d'avoir une réflexion préalable commune avec les territoires, d'établir une concertation et un dialogue bien en amont des projets et de faire ressortir in fine, des

priorités, tout en donnant une plus grande visibilité aux bénéficiaires sur les dispositifs existants et les moyens de les mobiliser.

L'intervention financière de la Collectivité de Corse, ses agences et offices se fera par la mobilisation de l'ensemble des dispositifs d'aides existants. Cette démarche a également pour objet l'optimisation et la rationalisation de l'intervention de la CdC auprès des territoires tendant vers une harmonisation des politiques publiques et une action plus ciblée de la CdC. De ce fait, des économies d'échelles pourront en découler. Par ailleurs, la contractualisation permettra de travailler sur la mise en place de projets stratégiques par le biais d'appels à projets dédiés.

Il s'agira également par la mise en place de cet outil de répondre à la forte attente des collectivités locales en matière de proximité, et ainsi renforcer l'action de la CdC dans ce domaine, en complément des actions déjà menées (comme par exemple la tenue des Scontrii dii territorii organisées en 2019, des permanences et autres réunions réalisées au plus près des territoires depuis 2017) ou à venir en matière de territorialisation (développement d'une offre de proximité, création de tiers lieux, Casa dii territorri).

2) Création d'un outil adapté aux besoins des territoires

De nombreuses collectivités territoriales (départements, régions) ont fait le choix de s'engager dans des démarches de territorialisation de l'action publique. Ces dernières permettent de répondre aux défis démocratiques et organisationnels qui s'imposent aux collectivités, notamment en matière d'exigences de proximité et de participation pour le citoyen, d'adaptation des politiques aux diversités et spécificités des espaces.

Pour aller dans le sens d'une territorialisation des politiques publiques qu'elle mène, la Collectivité de Corse entend donc s'engager dans une démarche de contractualisation, laquelle constitue un moyen de proposer un cadre d'intervention nouveau aux territoires, propices à l'émergence d'une démarche partenariale autour d'une vision partagée du territoire au sens large, et des territoires, notamment à travers la prise en compte de leurs spécificités.

La territorialisation des politiques publiques nécessite de passer d'une politique uniforme, pour laquelle les mêmes règles sont applicables sur l'ensemble du territoire de compétence, à une politique adaptée aux spécificités des territoires identifiés. Un premier objectif vise à instaurer des politiques publiques adaptées, mais également, coconstruites avec les territoires afin de promouvoir une action publique plus efficace, répondant ainsi aux besoins spécifiques de ces derniers. L'objectif second consiste à privilégier des modes de gestion des politiques publiques totalement décloisonnées, permettant la prise en charge des problématiques dans un cadre plus large que par le biais des politiques sectorielles et des dispositifs correspondants.

C'est dans cette optique que la Collectivité de Corse vise à travers cette démarche de contractualisation, à favoriser d'une part, une politique globale d'appui au développement des territoires dans tous les domaines d'intervention de la CdC (routes, eau, environnement, culture, patrimoine, etc..), et d'autre part, une politique partagée avec ces territoires dans une démarche partenariale, souple et adaptée aux spécificités et besoins et stratégies de chaque territoire.

Ces contrats pourront s'appuyer également sur les projets de territoires portés par le bloc communal, lesquels permettent aux porteurs du contrat de poser une vision partagée des besoins du territoire, de définir une stratégie territoriale afin de prévoir les investissements nécessaires pour y répondre. Le projet constitue pour les communautés et les communes membres, le document de référence permettant la prise en compte des problématiques du territoire afin de servir une dynamique de développement intégré. Il renforce par-là, l'identité communautaire et permet de rassembler tous les acteurs du territoire dans une action partagée.

Ces projets de territoires, lorsqu'ils existent, pourront permettre à la Collectivité de Corse d'avoir une meilleure connaissance de leurs caractéristiques et de leurs besoins d'investissement, d'anticiper efficacement les ressources nécessaires à sa participation, mais également de connaître celle des autres financeurs potentiels (Etat, Fonds européens, etc...) et de les adapter aux spécificités des territoires.

L'engagement de la Collectivité de Corse dans un cadre financier pluriannuel permettra également au bloc communal de projeter ses investissements et les cofinancements attendus sur plusieurs années. La construction du contrat permettra d'assurer également la visibilité des financements mobilisés pour chaque projet permettant ainsi d'identifier la contribution de chaque partenaire.

Afin de pouvoir mettre en œuvre sa stratégie de territoire, l'EPCI et les communes membres devront mettre en place une ingénierie dédiée. Celles-ci pourront bénéficier de l'aide de la CdC via son dispositif d'ingénierie territoriale, ses agences et offices en mettant à disposition l'ensemble de ses moyens humains, notamment lors de la rédaction, du suivi et de la mise en œuvre des contrats de territoire. L'aide de la CdC pourra également se traduire par l'octroi de subventions à des postes d'ingénierie et à des études. En effet, l'objectif de ce dispositif est d'apporter un soutien à l'ingénierie afin que les territoires aient la possibilité d'être équipés en moyens d'animation, d'expertise et de prospective.

Les modalités de soutien à l'ingénierie territoriale feront l'objet d'un cadre précis qui sera défini précisément dans chaque contrat. Pour ce faire, il est indispensable d'identifier et de mobiliser la capacité des territoires, notamment communes et EPCI, afin de proposer une adaptation des politiques publiques portées par la CdC aux réalités des territoires.

3- Identification des partenaires privilégiés : Communes et EPCI

La loi Notre du 7 août 2015 a acté une nouvelle rationalisation de la carte intercommunale, notamment en imposant des seuils démographiques plus élevés. Par ailleurs, elle a renforcé les compétences intercommunales en matière de développement économique, de tourisme et d'environnement. Les intercommunalités gèrent un ensemble très important de services et équipements publics du quotidien : collecte des déchets, réseaux d'eau et d'assainissement, zones d'activités, transports collectifs, etc....

En Corse, une nouvelle cartographie des intercommunalités est effective depuis le 1er janvier 2017. Cela se traduit par la création de 19 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), à savoir deux Communautés d'Agglomération et 17 Communautés de Communes (contre 27 auparavant). La loi définissait une

taille minimum pour ces intercommunalités, ces dernières devant disposer de 15 000 habitants, avec toutefois une dérogation à 5 000 habitants pour les territoires montagneux. En Corse, seuls quatre EPCI ont une population supérieure à 15 000 Habitants : les deux communautés d'agglomération bastiaise et ajaccienne, ainsi que les Communautés de Communes de Marana-Golu et du Sud-Corse.

Au regard des compétences de plus en plus nombreuses exercées par les EPCI, de leurs rôles croissants en matière d'aménagement du territoire, et du fait de l'échelon intermédiaire qu'ils représentent notamment en Corse depuis la création de la Collectivité de Corse et la disparition des deux Conseils départementaux, ces derniers apparaissent comme les partenaires incontournables de la contractualisation.

Cependant, au regard des nombreuses compétences exercées encore par les communes, lesquelles constituent toujours l'échelon de proximité privilégié, notamment auprès des citoyens, ces dernières seront pleinement parties prenantes de la mise en place de la démarche de contractualisation.

Afin de répondre aux priorités des territoires, la mise en œuvre de ce dispositif ne se limitera pas aux périmètres administratifs connus (à la différence de la contractualisation portée par l'Etat ou encore de celle menée par certaines collectivités sur le continent). En effet, il conviendra de tenir compte des réalités infra territoriales encore fortement ancrées autour des périmètres tels que les vallées ou encore les groupements communaux micro régionaux (Pieve, Rughjoni). Les communes et les EPCI seront néanmoins amenés à être les interlocuteurs privilégiés de cette démarche.

Deux niveaux de contractualisation pourraient être mis en œuvre : (i) un niveau global entre la CdC, un EPCI et ses communes membres ; (ii) un niveau intermédiaire entre la CdC et un certain nombre de communes ayant une cohérence géographique et historique (pieve, vallée, etc...).

Par ailleurs, quand les conditions sont réunies, les contrats prendront également en compte les stratégies portées par d'autres formes de coopération, notamment les Pôles d'Equilibres Territoriaux et Ruraux (PETR).

Les contrats de territoire matérialisent la volonté de la Collectivité de Corse de remplir son rôle en matière d'aménagement du territoire dans un souci renforcé de cohésion territoriale, lui permettant ainsi de répondre de façon plus efficace aux inégalités territoriales de développement. Concrètement, il conviendra de coconstruire un pacte de développement avec les territoires à partir de priorités partagées.

4- Proposition d'une méthode de concertation et de co-construction

La démarche de contractualisation permet à la CdC de jouer un rôle inédit de co-concepteur et de partenaire, sans qu'il y ait une quelconque ingérence de sa part dans les affaires communales et intercommunales.

L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des contrats de territoire se feront donc dans une logique de co-construction entre la Collectivité de Corse, les communes et les intercommunalités. Une très grande liberté sera donnée au bloc communal dans

l'élaboration des contrats, qui seront adaptés aux spécificités de chaque territoire concerné.

Les contrats visent à instaurer une logique partenariale garantissant ainsi une démarche plus participative et horizontale avec les partenaires afin d'élaborer des stratégies de développement désormais concertées. Il s'agit de passer progressivement d'une logique de guichet à une logique de projet organisée autour du triptyque, projet de territoire, politiques publiques de la CdC et in fine, contrat, tout en proposant aux territoires insulaires, une méthode de travail axée sur la concertation et sur la définition d'objectifs communs de développement.

Toutefois, il convient de respecter l'initiative du territoire dans ses choix d'investissement tout en finançant prioritairement les projets qui s'inscrivent dans les priorités des politiques publiques menées par la CdC, en prévenant les risques de concurrence ou de redondance entre les investissements envisagés sur des territoires voisins, et contribuer ainsi à mettre en œuvre une politique cohérente d'équipement du territoire concerné. Le but étant de s'assurer plus finement de la cohérence des actions financées avec les besoins du territoire et de sortir progressivement d'une logique de dissémination d'équipements peu structurants.

La stratégie proposée par les territoires devra être formalisée dans une note d'enjeux comprenant un diagnostic du territoire, les enjeux de développement, les besoins et les priorités. Ceux-ci se traduiront ensuite par la définition d'un plan d'actions accompagné d'un calendrier de réalisation prévisionnel et d'une maquette financière, elle aussi prévisionnelle.

En amont de la mise en œuvre de cette contractualisation, une large concertation sera organisée tout d'abord avec les organes consultatifs de la Collectivité de Corse que sont A Camera di i territorii, le CESEC et l'Assemblea di a Ghjuventu. Par ailleurs, d'autres partenaires (les associations des Maires et Présidents d'EPCL, le CAUE, etc...) seront également consultés lors de cette phase de concertation. Enfin, les directions opérationnelles en charges des politiques sectorielles de la CdC, ainsi que les agences et offices seront bien évidemment parties prenantes de la démarche. Le rôle des différents acteurs de la concertation sont indiqués en annexe.

Il sera proposé, sur le mode des Scontri di i territorii organisés en 2019, six réunions de présentation de la démarche dans une logique de concertation territoire par territoire. Elles seront l'occasion de présenter la démarche aux territoires, mais également de recueillir les attentes de ces derniers en matière de contractualisation.

5) Coordination avec les actions menées par l'Etat

L'Etat a également mis en place une politique de contractualisation avec les territoires à travers la mise en œuvre des Contrats de Relance et de Transition Ecologique (CRTE). Ceux-ci ont pour but de contribuer à la réussite du plan de relance dans les territoires, impliquant toutes les collectivités, d'accompagner, sur la durée du mandat municipal, la concrétisation du projet de territoire de chaque collectivité engagée avec les acteurs territoriaux autour d'une double ambition de transition écologique et de cohésion territoriale avec une approche transversale de l'ensemble des politiques publiques (culture, sport, santé, éducation, économie, habitat, commerce, agriculture,...).

L'action en faveur des territoires intervient également par le biais de grands programmes nationaux déclinés de manière uniforme au niveau local comme par exemple les dispositifs « Action Cœur de Ville » en faveur des villes moyennes, « Territoires d'Industrie » qui s'adresse aux territoires industriels, ou encore « Petites Villes de Demain » qui permet un accompagnement de leur revitalisation.

Il semble que les priorités de l'Etat constituent le fil rouge de ces contrats signés avec les territoires, et non celles des territoires. Il apparaît que ces CRTE s'inscrivent plutôt dans une logique descendante que de co-construction ; les CRTE se rapprochant davantage de l'esprit des contrats de ruralité, lesquels se sont révélés être un catalogue d'actions financées également par des crédits de droit commun et ne s'appuyant pas sur une réelle stratégie des territoires.

Au niveau local, les crédits mobilisables pour les opérations des CRTE sont ceux classiques de la DSIL relance, la DSIL de droit commun, de la DETR, ou encore du FNADT, etc...Ainsi, il s'agit d'un outil de simplification pour l'Etat et pour les collectivités locales afin que soit regroupé au sein d'un même document contractuel l'ensemble des contrats de l'Etat avec les territoires ; territoires dont les périmètres ont préalablement été définis par l'Etat. Au niveau des financements, les projets inscrits au CRTE pourront également élarger aux crédits contractualisés avec l'Etat notamment dans le cadre du CPER 2021/2027, ainsi que des crédits européens, ce qui va gonfler artificiellement l'impact du financement au titre des CRTE par des crédits inscrits et négociés par ailleurs.

Concernant le rôle des régions, a fortiori d'une collectivité à statut particulier comme la nôtre, on peut regretter que ces dernières n'aient pas été associées en amont mais simplement reléguées à un rôle de coordination et de suivi de la mise en place des CRTE. Ainsi, au regard de sa compétence en matière d'aménagement du territoire, la CdC aurait dû être étroitement associée à l'élaboration des CRTE.

La Collectivité de Corse entend donc s'inscrire pleinement dans une démarche propre de contractualisation avec les territoires, laquelle se veut complémentaire et différente des dispositifs existants par ailleurs et ce, afin de réduire notamment les fractures et inégalités entre les territoires. Cette démarche se poursuit dans le droit fil des principes d'actions du Conseil exécutif depuis 2015 en matière de transparence, de lisibilité et d'efficacité.

De plus, elle contribue également à poursuivre l'objectif politique prioritaire de lutte contre les fractures territoriales et de désertification des espaces de montagne et de l'intérieur, ou encore prochainement de reconnaissance du fait urbain dans la mise en œuvre de ses politiques sectorielles, aux fins de leur substituer une dynamique de développement profitant, de façon équitable, à tous les territoires et habitants de l'île. L'élaboration des contrats pourra donc se faire dans le respect de grands principes que sont : l'équité territoriale, l'égalité de considération des territoires, la solidarité territoriale, qui permettra de mobiliser les moyens nécessaires pour les territoires les plus fragiles.

Enfin, cette démarche aura vocation à intégrer l'ensemble des contractualisations portées par la CdC, comme par exemple les Projets de Territoires pour la Gestion de l'Eau (PTGE), mais également des agences et offices, notamment celles portées par l'Office de l'Environnement de la Corse sur la problématique des déchets, ou encore

de l'Agence de Développement Economique de la Corse sur le volet économique.