

Rapport d'Orientation
de Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse
sur la territorialisation des politiques de la
Collectivité Territoriale de Corse

Les lois de décentralisation ont confié aux régions des compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. En Corse la loi du 22 janvier 2002 a consacré ces prérogatives au bénéfice de la Collectivité Territoriale de Corse qui est chargée de l'élaboration et de l'approbation du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (P.A.D.D.U.C). La majeure partie des régions a réalisé très tôt que la satisfaction des besoins des populations ne pouvait s'envisager au seul niveau communal, et qu'il convenait d'agir à un niveau supérieur, celui des intercommunalités ou de territoires présentant une réelle cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi.

La richesse des expériences issues de la prise en compte de la dimension infra régionale a trouvé sa traduction dans les lois Pasqua - Voynet et Chevènement (1995,1999) qui à l'exception de la simplification apportée par l'article 95 de la loi Urbanisme Habitat du 2 juillet 2003 supprimant la notion de périmètre d'études, n'ont pas connu de modification fondamentale.

Cette nouvelle réalité de l'organisation territoriale a été actée par les contrats de plan Etat Régions 2000-2006, qui comprennent désormais un volet spécifique d'intervention destiné au financement des actions contractualisées avec les territoires ; **le volet territorial**.

Désormais, au niveau national, 158 pays sont reconnus dans leur périmètre définitif, 163 autres pays sont en projet et 155 communautés d'agglomération constituées. L'ensemble des régions, excepté l'Ile de France est concerné par cette dynamique.

L'apport des démarches territoriales

La base de ces démarches peut être résumée par la formule suivante « **un territoire, un projet, un contrat** ». Leur intérêt réside principalement en trois points :

- le périmètre sur lequel est menée la réflexion des acteurs locaux (élus, socio-professionnels, associatifs) est un périmètre pertinent souvent établi à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi.
- l'élaboration d'un projet à 10/15 ans conduit le territoire à faire des choix stratégiques de développement et à définir sa vocation préférentielle ou celle des ensembles le composant.
- la contractualisation d'actions et d'opérations sur la base d'objectifs partagés avec les financeurs constitue pour ces derniers un outil de rationalisation, de programmation et d'évaluation de leurs interventions.

I) Vers la territorialisation des interventions de la C.T.C.

Comme les autres régions, la Corse s'est engagée très tôt dans des démarches territoriales.

La Région de Corse, devenue Collectivité Territoriale de Corse en 1991 a mis en œuvre dès 1986 avec l'Etat, une politique dite de «développement micro-régional», selon des procédures communes à toutes les politiques territorialisées : diagnostic socio-économique, plan de développement, programme d'actions, contractualisation.

Le dispositif, après un succès initial (contrats avec l'Alta-Rocca, le Cap Corse, la Gravona, les Deux Sevi,...) a connu une extinction progressive. Diverses causes ont concouru à cette évolution. Parmi celles-ci on peut distinguer :

- l'exiguïté des territoires concernés,
- la faible capacité de maîtrise d'ouvrage des SIVOM et Comités de Développement animant ces procédures,
- le déficit en ingénierie (les agents de développement étant absorbés par les tâches de gestion administrative).

1) La situation actuelle

L'adoption depuis 1995 d'un dispositif législatif et réglementaire donnant corps à l'existence de « territoires de projet » a fourni un cadre à l'intervention à la Collectivité Territoriale de Corse, lui permettant d'envisager la relance des

démarches de territorialisation par ailleurs expressément prévues par le plan de développement de la Corse.

Le 24 Septembre 2001, elle a signé avec l'Etat la convention d'application du volet territorial du contrat de plan qui prévoyait la création de quatre pays et la constitution de deux agglomérations.

A ce jour, un seul pays, celui de Balagne est reconnu dans son périmètre définitif et sur les deux agglomérations de Corse, une seule s'est engagée dans l'élaboration d'un projet à 15 ans, la Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien. Un territoire a bénéficié des dispositions de l'article 5 de la convention d'application relatif aux modes transitoires d'organisation, la Costa Verde.

Fin novembre 2004, l'Assemblée de Corse a approuvé les deux premiers contrats à vocation globale d'aménagement et de développement (contrat de pays de Balagne et contrat d'agglomération du Pays Ajaccien). Ils ont été signés respectivement le 12 et 13 janvier 2005.

Au delà du dispositif national traduit par la convention d'application du volet territorial du contrat de plan, coexistent **deux autres dispositifs territorialisés sectoriels** (économie et tourisme). Pour le **domaine économique**, il s'agit du développement économique territorialisé qui doit amener la signature de conventions d'une durée de 3 ans. Deux diagnostics préalables sont actuellement en cours (Balagne et Costa Verde). Pour le **tourisme**, il s'agit des conventions de pôles touristiques d'une durée de trois à cinq ans, relatives à des opérations de promotion, professionnalisation des services, signalétique, animation du pôle, soutien à de l'évènementiel. Cinq conventions de pôle ont ainsi été signées (Balagne, Centre Corse, Sud Corse, Costa Verde, Costa Serena, Côte des Nacres), deux autres sont en préparation (CAPA, Communauté d'agglomération de Bastia).

Ces trois dispositifs sont pour l'heure peu coordonnés. Ils ne s'appliquent pas toujours sur les mêmes territoires ni sur la même durée, ce qui réduit l'impact et la cohérence des interventions qui devraient à défaut d'être globalisées, converger sur les mêmes lieux et dans un même temps.

2) Les perspectives

Dans l'exercice de sa compétence d'aménagement du territoire la C.T.C veille à répondre aux besoins des populations par une répartition équilibrée des principales infrastructures et équipements dont elle exerce la maîtrise d'ouvrage,

ainsi en est-il du réseau routier, des équipements hydrauliques, des établissements d'enseignement secondaire et des structures sportives qui y sont associées.

Quand il s'agit d'opérations significatives ou structurantes menées par des tiers, la Collectivité Territoriale se trouve par contre en position de guichet, ne pouvant juger du bien fondé d'un projet d'équipement qu'en termes d'éligibilité à un règlement des aides ou de disponibilité financière. Les notions d'opportunité, de dimensionnement ou de complémentarité par rapport à l'existant constituent rarement un élément d'appréciation déterminant dans les choix de financement.

On peut citer à titre d'exemple, celui des équipements sportifs qui selon les cas sont sur ou sous dimensionnés par rapport aux besoins des utilisateurs civils ou scolaires. Il est nécessaire de s'interroger sur leur ouverture à un territoire plus large et sur une possible mutualisation des charges.

Le champ de compétence de la Collectivité élargi par la loi sur la Corse, le recours permanent à la C.T.C dans tous les domaines, les nécessaires économies d'échelle et mise en commun des moyens, obligent à une rationalisation des interventions, à leur meilleure coordination et à une évolution vers une logique de partenariat.

Dans cadre, la constitution de Pays structurés par des intercommunalités doit devenir un objectif majeur de la Collectivité Territoriale, car ils permettent de parvenir à une forme aboutie de la territorialisation des politiques publiques.

La création des pays repose par principe sur le libre choix des acteurs locaux, et la reconnaissance de leur périmètre définitif relève du Préfet de Région. Il ne saurait donc être question d'établir des pays à tout prix. Cette démarche présuppose, une conscience d'appartenir à un ensemble supérieur à la commune (voire à la communauté de communes), la volonté des acteurs locaux de ces territoires de dessiner ensemble un avenir commun et de préférence l'existence préalable d'E.P.C.I à fiscalité propre.

Or, le retard encore important en matière d'organisation intercommunale constaté en Corse, notamment dans les zones rurales (voir annexe 2 carte des intercommunalités) et la faible identification des populations à des espaces reflétant les nouvelles réalités socio-économiques ne permet pas d'envisager le succès d'une telle politique à court terme.

La Collectivité peut cependant permettre une évolution vers les territoires de projet, par l'identification préalable de périmètres d'intervention à l'échelle de « pays potentiels ».

2.1) L'identification de périmètres d'intervention pertinents

Il s'agit de définir **les territoires de référence** les plus pertinents possible sans pour autant en considérer les limites comme intangibles, d'en déterminer les besoins et d'identifier les actions en conséquence.

En liaison avec l'INSEE, la Direction de l'Aménagement et du Développement a déterminé **7 à 8 territoires** (bassins de vie unifiés) qui résultent des 16 bassins de vie initialement identifiés (voir cartographie en annexe 1). Ces derniers sont déterminés par le niveau d'équipement en services intermédiaires (commerces, services financiers, services locaux de l'Etat, professions de santé), l'attractivité de ces mêmes services et les relations domicile travail.

A noter que la réflexion se poursuit sur la pertinence de maintenir le territoire ouest-corse (zone Cargèse - Vico) qui pourrait sans doute être rattaché au pays ajaccien.

Il s'avère que les bassins de vie unifiés tels qu'ils sont proposés peuvent sans grande difficulté être superposés à des zonages plus anciens, les zones d'emploi établies par la Direction Régionale de l'Équipement, les bassins d'accueil touristique et qu'ils respectent pour l'essentiel les limites des établissements publics de coopération intercommunale.

Le PADDUC intègrera dans son volet territorial une cartographie de ces territoires de projet potentiels, qui constitueront un cadre de référence pour les partenaires principaux de la C.T.C dans la mise en œuvre de politiques contractuelles et autres politiques publiques (Etat, Départements, P.N.RC, E.P.C.I...). Le groupe de travail « structuration du territoire » s'est réuni le vendredi 14 janvier 2005 pour faire valoir un certain nombre de propositions contenues dans le présent rapport.

2.2.) La détermination des besoins au sein des territoires

Les besoins des territoires, notamment en matière d'équipement, seront déterminés préalablement à toute intervention significative de la C.T.C, qu'elle soit ou non maître d'ouvrage, et identifiés à partir des sources statistiques

fournies par l'INSEE (recensement de 1999 actualisé) ou de toute autre source fiable (diagnostics, études sectorielles...).

Cette méthode s'appliquera à l'ensemble du territoire considéré ou, s'il y a lieu à des parties du territoire présentant des caractéristiques ou vocations spécifiques, telles que les 16 bassins de vie de l'INSEE.

2.3) Les domaines concernés par la territorialisation

On peut considérer que certains domaines, ne se prêtent pas aisément à une déclinaison territoriale comme le réseau routier ou la politique forestière et qu'ils relèvent exclusivement du niveau régional. Cependant, même dans ce cas on peut envisager la prise en compte de problématiques infra régionales. (P.I.D.A.F, rocadés urbaines...).

La majeure partie des interventions de la C.T.C a en fait clairement vocation à être territorialisée. On peut citer de manière non exhaustive selon les domaines :

- Action culturelle : centres culturels/vocation spécifique des villes Ajaccio/Bastia/Corte – Emergence de « pôles » à partir de points forts : scène régionale à Ajaccio, CAP à Sartène, cinémathèque à Porto-Vecchio, Cité du Vent à Calvi.
- Patrimoine : Réseau des couvents, centres de ressources/des lieux de mémoire - Circuits thématiques valorisant les chapelles à fresques et les fortifications – Réseaux des musées régionaux, départementaux et communaux.
- Sport et jeunesse : complexes sportifs/bassins de 25 mètres – gymnases – locaux de loisirs et d'hébergement – Contrats éducatifs locaux.
- Action économique : conventions de développement territorialisé.
- Tourisme : conventions de pôle touristique (3 pôles sont déjà cohérents avec les périmètres pressentis : ceux de la Balagne, du Sud Corse et de l'Ouest Corse. D'autres peuvent ou doivent s'élargir : Cap Corse, Côte Orientale.
- Environnement : valorisation patrimoine rural et paysager – Gestion de réserves de sites remarquables, de zones Natura 2000 – Collecte des déchets : SAGE – Contrats de rivière – Prévention des incendies.
- Agriculture : appui technique aux agriculteurs (cf missions des antennes de l'ODARC), pastoralisme et prévention des incendies.
- Formation : amélioration de l'ancrage des collèges et des lycées dans les territoires.

L'approche par territoire ne doit cependant pas réduire l'action de la Collectivité Territoriale en matière d'aménagement et de développement à l'addition des interventions dans les 7 à 8 bassins de vie.

La préoccupation de la Collectivité, au-delà des divers zonages demeure l'équilibre entre les différentes parties de la Corse et le renforcement des solidarités rural/urbain, littoral/intérieur. Ses propres objectifs stratégiques ou opérationnels prévaudront et les implantations d'équipements majeurs de rayonnement et d'intérêt régional continueront de relever de ses propres choix ; ils seront naturellement actés dans le PADDUC.

La Collectivité Territoriale de Corse outre la définition de ses périmètres d'intervention entend mettre en place un dispositif en faveur de l'organisation des territoires.

II) Le dispositif d'accompagnement des politiques territorialisées.

Ce dispositif comporte **quatre modes d'action.**

1) L'aide à la structuration des territoires

Dans les territoires qui ne sont pas encore entièrement recouverts par de l'intercommunalité à fiscalité propre, la Collectivité Territoriale favorisera le cas échéant, la création d'associations de préfiguration de « pays ». La mission de ces associations consistera à élaborer avec l'ensemble des acteurs locaux le **projet d'aménagement et développement dudit territoire**. Le financement du fonctionnement de ces associations, auquel devrait s'associer l'Etat, pourra atteindre le taux de 80%.

A défaut, dans le même objectif, la CTC et éventuellement l'Etat mobiliseront leurs capacités d'ingénierie au service du territoire.

2) Le renforcement de l'intercommunalité de projet

L'intercommunalité à fiscalité propre en Corse n'est pas constituée à l'échelle de ces périmètres d'intervention. Cependant, en raison de ses compétences notamment celles obligatoires de développement économique et d'aménagement de l'espace et de sa capacité de maîtrise d'ouvrage elle a un rôle déterminant à jouer dans l'évolution de ces périmètres en territoires organisés et structurés autour d'un projet d'aménagement et de développement.

La Collectivité Territoriale de Corse soutiendra les efforts de regroupement des communes par la création d'une dotation quinquennale spécifique et

l'établissement de chartes communautaires d'aménagement et de développement.

Par ailleurs une attention particulière sera accordée aux projets de valorisation économique d'éléments du patrimoine culturel d'une certaine dimension (citadelles, sites archéologiques, couvents, circuits de chapelles à fresques...) qui feront chacun l'objet d'un plan de gestion spécifique et de la nomination d'un chef de projet.

3) L'animation du territoire

Au delà d'une organisation interne facilitant une approche plus transversale des actions menées, actuellement caractérisée par l'existence d'un réseau de correspondants « développement territorial » représentant les directions opérationnelles et les offices et agences, la Collectivité doit être plus présente et visible sur les territoires.

Un partenariat efficace avec le PNRC et son réseau d'éco-développeurs sera recherché (annexe 3 : territoires de vie du P.N.R.C). Dans le cadre de la révision de la convention PNRC/OEC prévue à la mi 2005, des objectifs et obligations de résultats seront assignés au Parc pour chacun des territoires où il est présent. Le Parc déterminera pour sa part les moyens à mettre en œuvre.

Les animateurs de territoire

Sur chacun des 8 territoires, la Collectivité territoriale disposera d'animateur(s) de territoire, retenu(s) après une procédure d'appel à candidature parmi le personnel de la Collectivité et des agences et offices.

L'animateur, dont le lieu de travail sera obligatoirement situé dans le bourg centre du territoire, se verra confier des missions dont le caractère variera en fonction du niveau d'organisation du territoire sur lequel il est affecté. Il jouera un rôle d'interface entre les services de la C.T.C et les acteurs locaux (élus, associatifs, socio-professionnels).

Ses missions seront effectuées sous le pilotage et la coordination de la Direction de l'Aménagement et du Développement.

Il devra :

- *Identifier* et mettre en réseau les personnes ressources du territoire. La C.T.C recherchera une synergie avec les organismes directement concernés par les problématiques de développement local (C.C.I, ANPE, Chambres des métiers)

afin qu'il puisse être proposé de procéder à terme à un regroupement des moyens humains au sein d'antennes communes.

- *Assister* les maîtres d'ouvrage dans l'élaboration de projets établis à l'échelle du territoire (S.C.O.T, Chartes paysagères et architecturales, schémas de randonnée...) et dans les projets d'opérations structurantes d'intérêt territorial ou régional (en liaison avec le service compétent).
- *Organiser* des réunions d'informations sur les dispositifs d'aides de la C.T.C, ainsi que des réunions de sensibilisation sur les thèmes de l'intercommunalité et des démarches territoriales.
- *Coordonner* des sessions de formation sur ces mêmes thèmes.
- *Aider* à la constitution de l'association représentant le territoire.
- *Assister* les EPCI et les communes dans la création d'un conseil de développement.
- *Conduire* l'élaboration du cahier des charges des études nécessaires à l'élaboration du projet du territoire.
- *Assister* l'association et les acteurs publics lors de l'élaboration du projet.

Après la signature du contrat de pays, il devra également en suivre l'exécution, contribuer à son évaluation et participer à l'élaboration du document contractuel suivant.

A terme, la C.T.C envisagera la création de véritables antennes dans le territoire, qui seront composées de référents des agences et offices territoriaux concernés (A.D.E.C, O.D.A.R.C, A.T.C, O.E.C). (Voir schéma d'organisation du dispositif d'ensemble en annexe 4).

4) La contractualisation et les moyens financiers

Les politiques sectorielles territorialisées (tourisme, économie) ne sauraient être reconduites sous leur forme actuelle. Dès 2007, et pour la période d'exécution des futurs programmes contractualisés pour la période 2007/2013, il conviendra de ne maintenir que les contrats de « pays » qui sont des contrats globaux d'aménagement et de développement, seuls susceptibles de bénéficier des cofinancements de l'Etat. Par ailleurs, les départements pourront s'associer s'ils le souhaitent à cette procédure et fixer les modalités de leur intervention financière.

Ces contrats confèrent aux opérations retenues un caractère prioritaire dans toutes les phases de traitement des dossiers constitués.

La procédure de développement économique territorialisé et la politique de pôles touristiques devront être intégrées respectivement dans les volets économique et touristique des contrats de « pays ».

Dans cet esprit, la fongibilité des aides aux structures intercommunales et aux territoires sera recherchée. Elle se traduirait par la mise en place, soit d'une ligne budgétaire unique, soit d'une comptabilité analytique permettant de récapituler en temps réel l'ensemble des financements mis à la disposition des collectivités et des territoires.

Au-delà de 2006, le territoire de projet organisé, compte tenu de la généralisation de la structuration en pays et agglomérations pourrait être un élément pris en compte par les futurs programmes contractuels (Etat et Europe). En ce qui concerne plus particulièrement la Corse, l'inscription d'une opération à un contrat de territoire permettra d'en présumer l'éligibilité au Programme Exceptionnel d'Investissement (P.E.I).

En conséquence, vous êtes appelés à vous prononcer sur les points suivants :

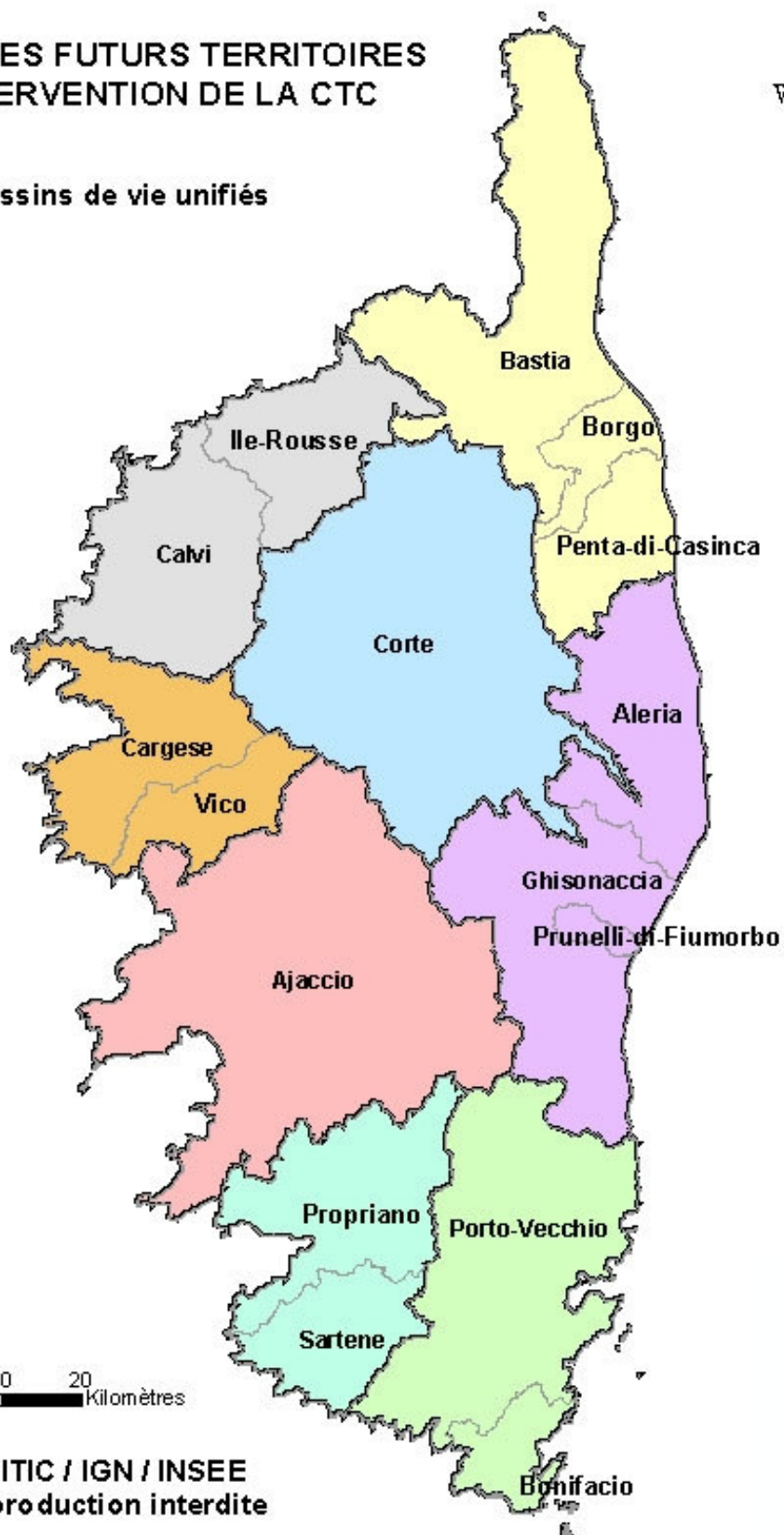
- donner mandat au Président du Conseil Exécutif pour conduire, notamment dans le cadre du PADDUC, la concertation la plus large possible pour parvenir à une cartographie équilibrée des futurs territoires d'intervention de la C.T.C.,**
- approuver le principe de la territorialisation des interventions de la Collectivité Territoriale, notamment dans le domaine des équipements structurants,**
- d'agrèer le dispositif d'accompagnement de l'intercommunalité et des territoires de projet.**

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

ANNEXE 1

**CARTE DES FUTURS TERRITOIRES
D'INTERVENTION DE LA CTC**

— Bassins de vie unifiés



0 5 10 20 Kilomètres

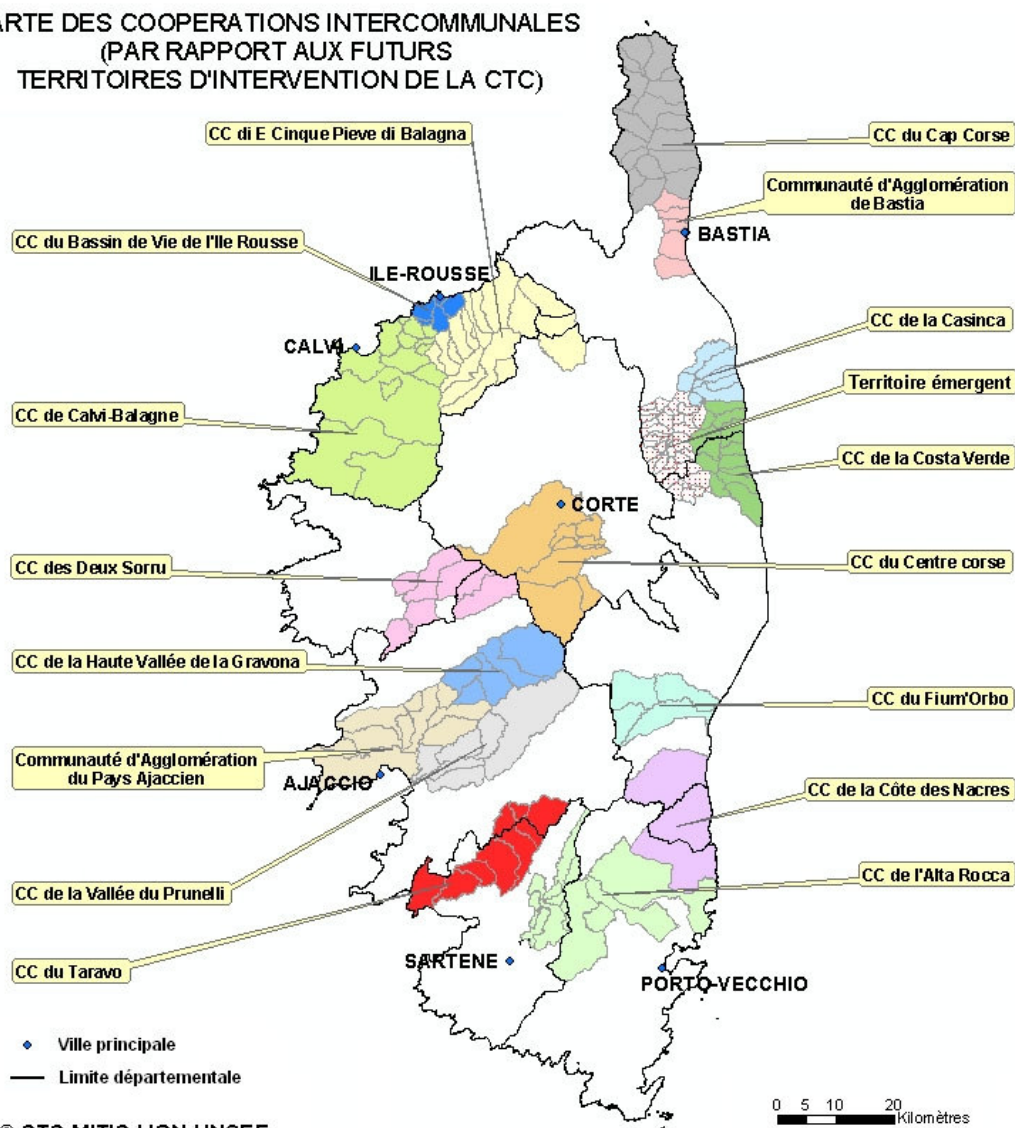
© CTC-MITIC / IGN / INSEE
copie et reproduction interdite



Collectivité
Territoriale
de Corse

ANNEXE 2

CARTE DES COOPERATIONS INTERCOMMUNALES
(PAR RAPPORT AUX FUTURS
TERRITOIRES D'INTERVENTION DE LA CTC)



© CTC-MITIC / IGN / INSEE
copie et reproduction interdite



Collectivité
Territoriale
de Corse

ANNEXE 3

territoires de vie

