

PROJET DE PADDUC

- Rapport des Commissions conjointes chargées de son examen -

Le **Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse**, communément appelé « *PADDUC* » constituera, du point de vue institutionnel, une première dans la Décentralisation. Au niveau de la Corse, il deviendra le cadre de référence pour les collectivités publiques, les acteurs économiques et sociaux, le monde associatif, et sans doute aussi pour l'ensemble de la population, au cours des vingt prochaines années.

C'est dire **l'importance du débat** que votre Assemblée lui consacre aujourd'hui et demain, en session extraordinaire.

Le PADDUC, pourtant, ne saurait prétendre apporter des solutions à l'ensemble des problèmes de notre île, pas plus qu'on ne devrait le charger de toutes nos difficultés. Depuis bientôt un an, le débat s'est développé dans l'opinion insulaire, et il a suscité autant d'espoirs que de craintes, ou en tout cas une attention légitime ; mais il a pris un tour caricatural et confus qui ne peut, véritablement, satisfaire personne.

Sous la mandature précédente, l'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée en accord avec le Conseil Exécutif, ont revendiqué une telle responsabilité. Il nous appartient donc aujourd'hui, dans le respect des opinions de chacun, de rétablir les conditions d'un dialogue collectif, régional et démocratique, autour des objectifs de développement et d'aménagement de la Corse pour la période à venir. Etant entendu que celle-ci s'ouvre dans un climat de crise internationale lourd d'incertitudes, incitant à privilégier une approche prudente et souple, mais renforçant aussi une exigence de clarté.

Afin de préparer ce débat dans les meilleures conditions, les commissions de l'Aménagement du Territoire et du Développement

Economique ont effectué l'instruction du projet de façon conjointe, en devant tenir compte de **trois exigences spécifiques**:

> le *cadre législatif et règlementaire*, d'abord : il superpose au processus habituel de délibération des collectivités locales une procédure novatrice, comportant une phase d'élaboration, une phase de consultation, et une phase de délibération dédoublée ;

> le *cadre politique interne à l'Assemblée de Corse*, ensuite : en décembre dernier, la commission permanente a ainsi défini une « feuille de route » prévoyant d'examiner le dossier à partir de ses thématiques fondamentales ;

> le *cadre du débat démocratique*, enfin : dans la mesure où la polémique qui s'est instaurée dans certains médias au second semestre avait favorisé une confrontation simpliste, des auditions et des éclairages extérieurs s'imposaient, de façon à bien appréhender des enjeux complexes.

Votre commission conjointe a donc souhaité organiser les séances de travail selon **un principe commun** : la présentation des enjeux par des intervenants qualifiés/ l'exposé par les conseillers exécutifs des orientations proposées dans le rapport/ l'audition des acteurs du débat public en ayant exprimé le souhait. Elle a choisit de centrer les échanges autour de **quatre thématiques fondamentales** : le Positionnement d'ensemble de la Corse ; le Développement économique et la Cohésion sociale ; l'Aménagement, l'Environnement et le Foncier ; les Ressources Humaines, Culturelles, Energétiques.

Les procès-verbaux reflétant le détail –et la richesse- de ces réunions vous ont été transmis en temps utile. Vous pourrez également vous référer à la synthèse des échanges, jointe en annexe, qui a fait l'objet d'une validation de la plupart des groupes quant les autres ne faisaient pas, en tout cas, état de leurs désaccords.

Le présent rapport s'en tiendra par conséquent à **souligner les axes** que votre commission souhaitait livrer à la réflexion lors du débat en séance publique ; et qui, le cas échéant, ont été traduits soit en **amendements** opérationnels, soit en **recommandations** de portée plus générale.

Le PADDUC est en effet un document novateur dont la vocation transversale, comme la durée, nécessitent une approche spécifique (I).

S'il convient de fixer des objectifs ambitieux pour mobiliser les acteurs du Développement, les principes d'Aménagement gagneront à rechercher l'adhésion de la population en conciliant des aspirations différentes (II).

*
* * *
*

I/ LE PADDUC EST UN DOCUMENT NOVATEUR DONT LA VOCATION TRANSVERSALE, COMME LA PORTEE, NECESSITAIENT UNE APPROCHE SPECIFIQUE.

1) On ne saurait engager le débat autour du PADDUC sans prendre en considération son caractère novateur, qui le distingue des autres programmes examinés jusqu'à présent.

Votre commission a relevé, en effet, trois caractéristiques fondamentales qui différencient la conception du PADDUC des documents programmatifs habituellement adoptés par les collectivités locales.

> Il s'agit, d'abord, d'un document sans équivalent dans les autres régions françaises :

Il n'est pas anodin de souligner que les autres régions ne sont pas assignées à un tel exercice. Elles peuvent certes élaborer des plans de développement, ou des livres blancs ayant une portée déclarative ou prospective, et qui serviront de guide de référence à leurs actions ainsi qu'à leurs partenariats. Mais les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ne font pas partie des compétences décentralisées : leur élaboration, ailleurs, relève de l'Etat ; leur assise géographique est réduite (au mieux un département) ; quant aux délais d'adoption, ils témoignent des difficultés à concilier la pluralité des usages collectifs à l'échelle d'un territoire, et montrent ainsi la complexité croissante de nos sociétés modernes.

Votre commission relève qu'il appartient, comme souvent, à notre île d'expérimenter des procédures nouvelles, sans disposer d'éléments de recul ou comparaison régionaux.

> *Il comporte, ensuite, deux démarches de portée très différente :*

Si notre Assemblée a pu se doter d'un Plan de Développement en 1993, elle n'est pas parvenue à adopter le Schéma d'Aménagement, qui en constituait pourtant la partie opérationnelle. Les discussions entre les élus insulaires et les responsables gouvernementaux ont d'ailleurs reconnu ces difficultés et la loi du 22 janvier 2002 s'est efforcée d'en tirer les enseignements, en **fusionnant les deux documents**, en confiant à la CTC une plus grande latitude d'élaboration.

Mais un tel exercice doit, alors, conjuguer une vision sociétale de développement avec des principes d'aménagement beaucoup plus directifs. Votre commission attire l'attention sur le risque d'additionner, ainsi, les facteurs de blocage : cela renforce l'utilité d'une approche constructive dans tous les groupes.

> *Il doit s'inscrire, enfin, dans le cadre général de la décentralisation :*

Certes, le PADDUC aura une réelle portée opérationnelle, quand il organisera le contenu des partenariats avec l'Etat comme avec l'Union Européenne sur la base des objectifs définis par la Collectivité Territoriale ; ou lorsqu'il vaudra Directive d'Aménagement ou Schéma sectoriel dans plusieurs domaines stratégiques. Mais d'une part, il devra **respecter les prérogatives des autres collectivités locales**, notamment les compétences des communes en matière de planification des sols. Et d'autre part, il devra **rester cohérent avec les dispositifs de programmation existant**, qu'il s'agisse de la contractualisation avec l'Etat et l'Europe, ou des schémas directeurs dont s'est dotée notre Collectivité dans ses principales compétences.

A cet égard, votre commission a pu constater les problèmes d'application posés vis-à-vis des communes, dans la superposition des échelles cartographiques ou dans l'identification des responsabilités. De même, la question a été soulevée du degré de cohérence souhaitable avec des dispositifs

régionaux qui n'ont ni la même durée, ni la même portée que le PADDUC : car leurs objectifs n'en devront pas moins converger.

2) La vocation transversale du PADDUC, tout comme sa durée d'application, rendent nécessaire l'intégration du contexte global de la Corse.

En effet, ce Plan mobilise une gamme étendue de compétences et de secteurs d'intervention, avec une durée de vingt ans ou trente ans : avant de s'interroger sur son contenu, il était donc judicieux de regarder dans quel environnement il va s'inscrire.

> Le PADDUC doit positionner la Corse par rapport aux évolutions du monde méditerranéen :

Notre environnement régional apparaît en effet en pleine mutation et la Corse sera confrontée à plusieurs défis qui conditionneront son avenir, et qu'il s'agira par conséquent d'anticiper ; notamment dans les ressources hydrauliques et énergétiques, les équilibres environnementaux, mais aussi les courants d'échanges économiques ou commerciaux.

La Corse a ainsi l'occasion de **renouer avec sa dimension méditerranéenne**. Le PADDUC doit traduire ce volontarisme au niveau des **nouveaux espaces de coopération** que sont l'Union pour la Méditerranée, mais aussi la stratégie méditerranéenne de développement durable des Nations Unies ; comme il doit favoriser **l'ouverture de nos concitoyens** et le **rayonnement extérieur de notre île** : biodiversité, produits identitaires, enseignement supérieur, culture, les exemples ne manquent pas.

Cette réflexion préalable est fondamentale, et votre commission vous propose de l'affirmer plus clairement par son amendement n°1

> Le PADDUC doit s'appuyer sur les caractéristiques structurelles de la Corse :

Cela concerne, en premier lieu, les **perspectives démographiques** issues du recensement INSEE: notre faible taux de fécondité ne permet pas d'assurer le renouvellement naturel des

générations ; et l'augmentation de la population, qui a franchit le seuil symbolique des 300.000 habitants, résulte du seul apport migratoire. Votre commission y voit une source de préoccupation majeure, d'autant plus que la croissance de l'économie est corrélée au dynamisme démographique.

Il s'agit, ensuite, des **données économiques et sociales** : l'écart constaté avec le continent au niveau des revenus résulte, en grande partie, de la faible qualification des emplois proposés, dans des secteurs à productivité moyenne. Deux zones de fragilité ont été soulignées : l'émiettement du tissu entrepreneurial, qui ajouté au cloisonnement du marché intérieur, obère ses capacités de financement et d'ingénierie ; le taux élevé de sorties sans qualification du système scolaire, qui écarte de nombreux jeunes des emplois les plus rémunérateurs. Pour la commission, ces problèmes conditionnent un développement équilibré, générateur de perspectives stables pour la population.

Enfin, l'on ne saurait procéder en faisant abstraction des **choix antérieurs**, notamment lorsqu'ils ont configuré nos infrastructures : ainsi, les orientations dans les Transports doivent tenir compte des besoins de modernisation du réseau routier, et pour les liaisons extérieures, de la densité des ports et aéroports.

> Le PADDUC doit comporter des indicateurs de prospective et évaluation :

Ce document va en effet s'appliquer sur une période de plusieurs décennies pendant lesquelles interviendront de nombreux changements écologiques, économiques, sociétaux : il suppose donc que l'on s'appuie sur des indicateurs de prospective et d'évaluation pour actualiser les objectifs, arbitrer entre priorités, réviser certains choix. Suffisamment diversifiés et régulièrement actualisés, ils constitueraient un support utile à l'image de l'île et à son attractivité.

Votre commission préconise de doter la CTC d'un panel d'indicateurs de développement régional, qui ainsi que le suggère le Conseil Economique et Social national, ne s'en tiendraient pas au seul PIB (recommandations n°2 et 8).

*
* * *
*

II/ DES OBJECTIFS AMBITIEUX POUR MOBILISER LES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT, DES PRINCIPES CONCILIEURS D'AMENAGEMENT POUR RECHERCHER L'ADHESION DE LA POPULATION.

1) Le PADDUC doit insister sur des objectifs de Développement mobilisateurs.

Recouvrant l'ensemble des compétences de notre Collectivité, un document de cette ampleur comporte nécessairement de nombreux objectifs et priorités. Cependant, comme plusieurs intervenants l'ont fait valoir, il gagnera à conserver **un caractère souple et évolutif**, en évitant deux travers : chercher à tout prévoir, à diriger des comportements qui souvent relèveront des initiatives individuelles ; écarter des usages ou équipements qui semblent aujourd'hui inutiles, mais pourraient répondre à des besoins futurs. Dans cet esprit, votre commission vous propose de faire ressortir davantage **trois ambitions prioritaires**.

> Dynamiser le développement de l'économie :

Le rôle du **Tourisme** comme levier principal du Développement n'est plus vraiment contesté : il apporte un marché local supplémentaire précieux pour les productions et commerces insulaires, tandis qu'un meilleur étalement de la saison procurera à notre jeunesse des emplois stables et qualifiés. Cependant, une exploitation trop intense de cette ressource serait contreproductive, et la Corse n'aurait pas intérêt à trop dépendre d'une activité aussi fluctuante.

Quant au **secteur agricole**, il continue à jouer un rôle majeur dans les équilibres écologiques et sociétaux, mais sa contribution à l'emploi comme au PIB demeurera modeste. Cela ne doit pas empêcher de conforter ses capacités dynamiques et votre commission vous propose un amendement n° 3 en faveur de l'agriculture biologique.

Mais c'est la **recherche/développement et l'innovation** qui dégageront des marges supplémentaires de croissance et productivité : à cet égard, notre île est moins bien positionnée que ses voisines

immédiates et devra se montrer plus compétitive dans les brevets comme le financement d'entreprises ; tout en sachant qu'une telle ambition nécessitera la mobilisation de budgets conséquents, pour des résultats à terme. Votre commission propose d'intensifier l'innovation, afin de devenir attractifs dans les secteurs de pointe où la Corse ne manque pas de potentiel, mais aussi pour favoriser un saut qualitatif dans les secteurs plus traditionnels (recommandation n°1).

> Retrouver la confiance dans le monde rural :

La Corse est la région ayant la plus forte proportion (40%) de population résidant en milieu rural. Malgré son apport incontestable, en termes de qualité de vie ou d'occupation du territoire, celui-ci cumule les handicaps alors que son devenir reste précaire. Le PADDUC est l'occasion de sortir de la sempiternelle opposition entre littoral et intérieur : en rendant le monde rural attractif, pour lui permettre de valoriser ses atouts.

Pour votre commission, une politique ambitieuse doit revêtir un caractère transversal, et agir sur un ensemble de motivations individuelles: le désenclavement routier et l'accessibilité aux grands équipements urbains / le maintien des services de proximité, notamment éducatifs, d'utilité collective, de santé / la valorisation des avantages comparatifs des différentes micro-régions : tourisme vert et culturel, agriculture biologique (cf amendement n°3), création d'une filière des activités liées à la forêt (amendement n°4).

> Résorber la Précarité :

Bien que la Collectivité Territoriale ne détienne pas de compétence directe d'intervention, le maintien de la cohésion sociale est une garantie pour le développement harmonieux de la Corse. La montée de la Précarité déborde des schémas habituels, pour concerner des publics jusqu'alors protégés, et elle devient un **risque générationnel**. Aussi, la commission spéciale de l'Assemblée a considéré qu'il revenait au PADDUC d'**engager la mobilisation en partenariat** avec l'Etat, les collectivités locales et le monde associatif.

L'amendement n°2 vous propose par conséquent d'intégrer au PADDUC trois objectifs : ériger la lutte contre la Précarité en priorité

régionale, garantir les droits fondamentaux, prévenir les situations de précarité.

2) Les principes d'Aménagement posés par le PADDUC doivent concilier les différents usages écologiques, économiques et sociaux, pour garantir l'adhésion de la population.

Il s'agit bien là de l'**enjeu principal du dossier** : en tout cas celui qui renvoie à des notions fortement ancrées dans nos mentalités, celui qui a constitué le sujet essentiel du débat. C'était déjà le cas au niveau national lors de l'adoption de la loi de janvier 2002 instituant le PADDUC, et la polémique engagée voici plusieurs mois au plan local a montré combien les passions restaient fortes. A défaut de lever ces blocages, notre Assemblée avait au moins un **devoir de clarification**, et votre commission s'est efforcée d'y contribuer, en recherchant les moyens de concilier les différents usages : car si le capital naturel de la Corse constitue notre richesse collective, sa préservation durable suppose des choix exigeants qui devront **recueillir un consensus social**.

> Des principes régionaux d'Aménagement, pour harmoniser la conciliation locale des usages fonciers :

En Corse, avec le développement touristique du littoral, la question foncière a pris l'ampleur d'un véritable problème de société : la ressource disponible s'est raréfiée au fur et à mesure que le prix des terrains augmentait. Dans ce contexte, satisfaire les attentes individuelles ou collectives liés à la construction, avec les besoins des exploitants agricoles et les exigences de protection écologique, devient une équation particulièrement difficile à résoudre.

Votre commission s'est d'abord attachée à **préciser la vocation exacte du PADDUC** : celui-ci consiste à définir un cadre régional, de nature à réguler l'usage des sols selon des principes communs ; il délimite les espaces à protéger, et localise les populations comme les activités; pour autant, il ne dispose pas d'un niveau de précision véritablement opérationnel, et devra renvoyer à la planification communale l'application des règles au niveau du terrain.

Votre commission a ensuite interrogé les représentants du monde agricole, les propriétaires forestiers, et les associations de

défense de l'environnement afin de **connaître leur position**. Si la doctrine proposée par l'Exécutif dans l'adaptation des lois Littoral et Montagne continue de se heurter à de vives contestations, le maintien d'un statu quo favorisant un grignotage des sols par l'urbanisation ne devrait satisfaire personne. Quant aux besoins des agriculteurs, la notion de potentialité agricole est apparue chez certains, moyennant son renforcement, comme une référence acceptable. Enfin, l'application de la cartographie, au niveau du droit de propriété et de la valeur des biens, risque de produire des discriminations entre particuliers, affaiblissant le consensus social.

Aussi, votre commission a-t-elle du s'en tenir aux indications suivantes :

- en matière de préservation, sortir de la superposition actuelle des lois Littoral et Montagne serait accepté, pour autant que cela n'entraîne pas la diminution des zones protégées près du littoral ;

- en matière d'agriculture, élargir les superficies réservées à l'usage agricole, en référence à la cartographie Odarc ; stabiliser ces terrains en rendant plus précise la notion de potentialité agricole (recommandation n°4) et à partir de leur valeur agronomique ; et faire apparaître les activités agropastorales ;

- en matière de propriété, mettre à l'étude les moyens d'une péréquation selon la classification des terrains, si possible dans le cadre du futur établissement public foncier (recommandation n°5).

> Des objectifs Environnementaux, pour favoriser une prise de conscience écologique :

La préservation de l'Environnement naturel et de la biodiversité constitue **un enjeu d'avenir majeur**. La Corse est sans doute la seule région en Méditerranée à bénéficier d'une telle diversité écologique ainsi que d'un territoire largement protégé : mais ce potentiel naturel reste vulnérable et il ne la protège pas des effets régionaux de la croissance démographique et touristique ni du réchauffement climatique. Dans ce domaine, **les réponses seront donc collectives**, au niveau local comme vis-à-vis de l'extérieur, et il appartient au PADDUC de favoriser cette prise de conscience, en affirmant plus clairement son caractère prioritaire.

Il conviendra, **d'abord, de sensibiliser la population à une gestion responsable des ressources** en eau et en énergie, ainsi qu'à la réduction du volume des déchets quotidiens. Votre commission souhaite attirer l'attention, dans le domaine de l'eau, sur les déperditions liées aux réseaux d'eau potable ou agricole ; et, en matière énergétique, à appuyer une démarche volontariste concernant le GALSI, mais aussi en faveur du recours individuel aux énergies renouvelables (notamment en milieu rural : recommandation n°7).

Il s'agit, ensuite, **d'élargir l'approche actuelle de la biodiversité**, souvent limitée à sa dimension écologique, pour intégrer son potentiel économique, alimentaire et sanitaire : ne plus raisonner uniquement en termes de coût, mais valoriser ce capital autant que les fonctions exercées par les écosystèmes, devraient favoriser le consensus autour de leur préservation et rendre acceptables les dépenses en résultant (recommandation n°6).

Enfin, notre Collectivité aura tout intérêt à **s'inscrire dans les politiques de coopération** afin de mutualiser les efforts, mais aussi pour devenir un pôle de référence dans la biodiversité : à cet égard, les objectifs des Nations Unies en matière de développement durable en Méditerranée apparaissent particulièrement complémentaires de ceux poursuivis par le PADDUC.

* * * * *

Consacrer une dizaine de journées de réunions, sur plusieurs mois, à l'examen d'un rapport est un exercice inhabituel, qui suffirait à démontrer l'importance d'un dossier comme celui du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse.

A cet égard, le rôle d'une commission consiste à préparer le débat en séance publique autant qu'à faciliter la prise de décision collective.

Chacun conviendra, ici, que le débat sur le PADDUC, tel qu'il avait été engagé dans l'opinion, avait grandement besoin d'être dépassionné et recentré. En organisant des échanges ouverts et pluralistes, à partir de contributions extérieures de qualité, ou de l'audition des principaux acteurs locaux, votre commission pense avoir répondu à cet objectif.

Cependant, le débat a aussi montré que des blocages significatifs continuaient d'imprégner notre île. Si le rôle des élus consiste, de façon légitime, à relayer les préoccupations de leurs électeurs, il leur appartient également de rechercher des solutions collectives, en surmontant les clivages habituels.

Votre commission s'est donc efforcée d'identifier, sur les principales orientations proposées par l'Exécutif, les points d'accord et désaccord ; avec le sentiment qu'au fur et à mesure des travaux, plusieurs points de convergence potentiels sont apparus.

Cette approche constructive n'a pas été suivie par l'ensemble des groupes, certains d'entre eux ayant dès le départ considéré que leur position ne pouvait pas évoluer : aussi, votre commission n'a pas voulu émettre un avis, dans la mesure où celui-ci n'aurait pas traduit une position d'ensemble.

Mais avec ce rapport, elle souhaite contribuer à la recherche de solutions qui, quelles que soient les sensibilités politiques de chacun, sont attendues par la population.