

ASSEMBLEE DE CORSE

1 ERE SESSION ORDINAIRE DE 2025

REUNION DES 27 ET 28 MARS 2025

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

U SCHEMA DI SVILUPPU URBANU DUREVULE DI A
CORSICA : UN ACCOSTU NOVU È TERRITURALIZATU DI
E PULITICHE DI A CITÀ

LE SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE DE
LA CORSE : UNE APPROCHE NOUVELLE ET
TERRITORIALISÉE DES POLITIQUES URBAINES

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

Dans un contexte sans précédent, marqué à la fois par : (i) le processus portant sur l'évolution institutionnelle de la Corse avec le Gouvernement ; (ii) l'évolution prochaine du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) et ; (iii) l'objectif ZAN (zéro artificialisation nette en 2050), il est nécessaire d'interroger la question du développement de l'île à travers notamment l'aménagement des zones urbaines.

Aussi, le Conseil Exécutif a souhaité élaborer un premier Schéma de Développement Urbain Durable (SDUD) pour l'ensemble des territoires urbains insulaires. Ce schéma - présenté dans son intégralité en annexe du présent rapport - a vocation :

- à fournir un cadre cohérent aux interventions financières de la Collectivité de Corse ;
- à sortir de la logique de l'urgence des dispositifs financiers de la Politique de la ville et ;
- à asseoir un cadre spécifique et adapté aux réalités locales.

Le SDUD apparaît dès lors comme un document clé, indispensable pour territorialiser les politiques publiques de la CdC et renforcer la cohérence des interventions financières de la CdC, de ses agences et offices. Cela s'avère d'autant plus essentiel que la prise en compte du fait urbain mobilise d'ores et déjà des volumes budgétaires importants.

Ce document stratégique, se veut comme le pendant, au bénéfice des territoires urbains, des dispositifs mis en place par la CdC en faveur de l'intérieur et de la montagne, à travers le Schéma d'Aménagement, de Développement et de Protection du Massif de Corse (SADPM). Ces deux schémas sont des outils essentiels pour mieux accompagner les communes et intercommunalités dans la mise en œuvre de leur projet de territoire, en favorisant l'équité entre les pôles urbains, périurbains et les villages.

À l'instar du PADDUC, il a enfin vocation à répondre aux grands défis du XXI^{ème} siècle auxquels est confrontées la Corse : changement climatique, crise du logement, sobriété foncière.

À travers ces différentes ambitions, le Conseil Exécutif réaffirme également sa volonté de voir l'échelon communal s'administrer librement, au travers du strict respect des compétences du bloc communal et de la mise en œuvre des stratégies de développement propres à chaque territoire.

I. L'urbanisation croissante du territoire insulaire

Aujourd'hui, selon les derniers chiffres INSEE, 86 % de la population Corse vit dans l'aire d'attraction d'une ville et l'ensemble des pôles urbains insulaires concentrent 44% des habitants de l'île.

Les aires d'attraction des agglomérations ajacciennes et bastiaises, abritent à elles seules 223 000 personnes. D'autres territoires connaissent également une forte évolution de leur urbanisation ; c'est par exemple le cas de Corti, Portivechju, Bunifaziu, Calvi, l'Isula, Prupia, Biguglia, Lucciana, San Fiurenu ou encore U Borgu.

Le basculement de ces communes proches s'explique, entre autres, par la résidentialisation galopante à laquelle elles ont dû répondre. Cette dernière résulte notamment de la dynamique démographique très favorable, observée à l'échelle territoriale, portée par le solde migratoire, dont les pôles urbains insulaires sont les principaux bénéficiaires.

Sur la période 2010-2021 notamment, ils affichaient une croissance annuelle moyenne de + 1,1 %, soit 2 420 habitants supplémentaires par an. Or, cette évolution démographique est près de trois fois supérieure à celle observée en France. Elle a eu pour conséquence de transformer la structure même du territoire insulaire, notamment au regard des équilibres sociaux, territoriaux et culturels, mais surtout fonciers et urbanistiques qui le constituent.

Si les villes ont toujours bénéficié d'une attractivité importante, celle-ci s'est vue renforcée de façon notable au cours des dernières décennies, comme en témoigne l'accélération de l'urbanisation autour des villes et leur extension de plus en plus loin des centres. En effet, sur la dernière décennie, les territoires urbains insulaires ont représenté 42,3 % de la consommation foncière à l'échelle territoriale, soit 1 028 ha environ, dont près de 340 ha sur le périmètre de la CAB et de la CAPA.

Force est de constater que cet étalement urbain s'est réalisé avant tout au profit du logement, particulièrement de l'habitat individuel. Celui-ci s'est développé davantage que le travail et les services, accentuant ainsi les charges de centralités sur les villes qui concentrent le plus d'activités économiques, de fonctions politiques et administratives, de pratiques sociales et culturelles que les espaces urbains périphériques.

En effet, les villes regroupent, selon l'INSEE, 58 % des emplois de l'île. À l'inverse, les couronnes périurbaines, à vocation davantage résidentielle, offrent moins d'emplois qu'elles n'abritent d'actifs (seulement 68 emplois pour 100 actifs résidents). Ce déséquilibre se traduit alors par des trajets domicile-travail plus fréquents entre la zone de résidence et celle de l'activité. De plus, ce développement quasi monofonctionnel des territoires périurbains a fortement accentué les disparités spatiales et sociales au sein des agglomérations et a entraîné une paupérisation de certains centres-villes.

Par ailleurs, les villes corses sont aussi confrontées à une multitude de difficultés liées aux questions de saisonnalité touristique, de mobilité intra et inter urbaine, de tension immobilière et foncière, d'accès au logement, d'augmentation des inégalités économiques et sociales, ou encore d'adaptation au changement climatique.

Aussi, l'évolution du fait urbain ces dernières décennies a non seulement contribué à transformer l'organisation spatiale des villes insulaires, mais aussi à appréhender les politiques publiques relatives au développement urbain sous divers prismes : économique, environnemental, social voire sociétal.

II. Les outils réglementaires et le soutien de la CdC aux politiques urbaines

Pour répondre aux difficultés générales des villes, l'État a créé au début des années 1980 la politique de la ville. Celle-ci va se matérialiser au travers de dispositifs contractuels tels que : les Contrats de Plan État-Région (CPER), les Dotations de Solidarité Urbaine, le Pacte de relance, la création de Zones Urbaines Sensibles (ZUS) ; ou encore le Contrat de ville, institutionnalisé dans les années 1990.

Elle va, par la suite, évoluer avec d'autres lois et la création de l'Agence Nationale du Renouveau Urbain (ANRU), permettant ainsi la réalisation d'opérations de grandes envergures. En outre, depuis 2018, le plan national Action Cœur de Ville (ACV) et le dispositif de Revitalisation des Territoires (ORT) complètent ces politiques interventionnistes, dans le but de prioriser l'amélioration du cadre de vie des populations vulnérables.

Ainsi, depuis quarante ans, l'État est le seul prescripteur de la politique urbaine. Jusqu'à présent, le soutien de la Collectivité de Corse aux actions menées par les villes s'est principalement axé sur les règles définies par l'État, sans véritable prise en compte des spécificités locales en matière d'aménagement urbain.

Depuis le premier CPER en 1984, la CdC soutient financièrement - aux côtés de l'État, des ex-Départements (CD) et des collectivités locales - la réalisation de projets urbains, sans pour autant qu'elle puisse participer en amont à la définition des principales orientations. Ainsi, les villes de Bastia, Ajaccio et plus récemment Portivechju ont bénéficié de 5 M€ dans le cadre du CPER 2015-2020, de 25 M€ (CdC et ex-CD) pour le Programme de Rénovation Urbain, et de plus de 19 M€ dans le cadre du PNRU à Portivechju et Bastia.

Dans le cadre du règlement d'aides aux communes, intercommunalités et territoires « *Territorrii, pieve è paesi vivi* », c'est plus de 41 M€ qui ont été affectés depuis 2020 aux territoires de la CAB et de la CAPA et de leurs communes membres, ainsi qu'à la ville de Portivechju. Parmi les dispositifs mobilisant des fonds propres de la CdC, peuvent être cités :

- la Dotation Quinquennale : les trois principales communes d'Ajaccio, Bastia et Portivechju ont bénéficié respectivement d'un soutien de 7,6 M€, 3,9 M€ et 2,2 M€.
- le Fonds de Territorialisation qui est intervenu en soutien des territoires urbains à hauteur de 4,9 M€ depuis 2020.

La « Charte Urbaine » a également permis de soutenir massivement les agglomérations bastiaise et ajaccienne, ainsi que la commune de Portivechju, sur la période 2020/2024 (7,7 M€ de crédits).

Plus généralement, les communes d'Ajaccio, Bastia et Portivechju ont bénéficié respectivement d'un soutien au titre de ce règlement d'aides, tous dispositifs confondus, de 10,5 M€, 8,9 M€ et 7 M€.

Par ailleurs, les territoires urbains ont également été subventionnés par les fonds européens FEDER, notamment à travers la mise en œuvre du programme des Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) sur la période 2014/2020 : 14 M€ qui ont bénéficié à aux territoires de la CAPA (4,8 M€), de la CAB (7,5 M€) et de Portivechju-Bunifaziu (1,7 M€).

Cette forte contribution de la CdC justifie à elle seule l'adoption d'un schéma à destination des aires urbaines et à travers celui-ci, la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention de la CdC à destination des territoires urbains de l'île, y compris lors des grandes opérations relevant des programmes contractualisés.

III. La reconnaissance du fait urbain insulaire

Les outils législatifs, réglementaires et financiers (évoqués dans la partie précédente) ont conféré à la politique de la ville un caractère plus administratif que stratégique. Ils ont, en quelque sorte, contribué à en faire une politique d'exception, ciblée sur certains quartiers. En effet, le principe du zonage, consacré par le législateur, a considérablement limité la prise en compte globale des problématiques rencontrées par les territoires urbains.

En effet, la forte croissance démographique dans le périurbain, l'attractivité saisonnière liée au tourisme, le renforcement de la spéculation foncière et immobilière, les inégalités économiques et sociales impactent fortement le pilotage et la mise en œuvre des politiques publiques au sein des agglomérations.

Par ailleurs, le développement rapide de zones commerciales périphériques (autour desquelles s'agrègent bureaux, logements et activités de loisirs) a entraîné une désertification des centres villes, lesquels connaissent également une forte vacance commerciale préjudiciable à leur attractivité économique. Le bassin d'Aiacciu illustre ce phénomène récent sur lequel il convient de s'interroger.

À cela s'ajoute, une faible diversité de transports en commun (lignes urbaines ou interurbaines) et une insuffisance de voies de circulations douces qui accentuent les problèmes de mobilités dans les déplacements pendulaires, générant ainsi une dépendance à l'automobile.

Enfin, les zones aéroportuaires et maritimes, cœur économique et lieux d'attractivités de la vie urbaine, sont aussi des sources de nuisances pour les habitants : engorgement de la circulation, pollution atmosphérique, bruit. etc.

Ainsi, les villes corses présentent une spécificité certaine qu'il convient de prendre en considération par des orientations et des choix politiques adaptés aux enjeux. Dans ce contexte, l'Assemblée de Corse a approuvé en juin 2022 le rapport relatif à la reconnaissance du fait urbain insulaire, autorisant le Président du Conseil exécutif de Corse à lancer la concertation nécessaire à l'élaboration du schéma de développement urbain durable (SDUD).

IV. Méthodologie relative à l'élaboration du SDUD

L'identification et la définition des territoires urbains insulaires étaient un préalable indispensable à l'élaboration du SDUD.

Dès 2015, et afin de répondre au défi du rééquilibrage territorial, le PADDUC posait les principes d'une armature urbaine à l'échelle insulaire, confortant un maillage efficient en infrastructures, équipements et services.

Aussi, à partir de cette dernière, ainsi que de critères issus de la loi littoral et de données socio-économiques et géographiques, le SDUD propose de structurer le développement urbain autour des quatre catégories de polarités :

- **Territoires urbains structurants à l'échelle territoriale** : CAB / CAPA / Communes membres / Corti / Portivechju
- **Territoires urbains structurants à l'échelle infra-territoriale** : Bunifaziu / Calvi / L'isula Rossa / Prupia
- **Territoires urbains en devenir** : Biguglia / Lucciana / San Fiorenzu / U Borgu
- **Territoires d'objectifs urbains** : A Ghisunaccia / A Penta di Casinca / Grussetu è Prugna / I Prunelli di Fiumo'Orbu / Sartè / Vicu

Le critériologie utilisée (cf. annexe page 68) a été validé par l'Assemblée de Corse dans sa délibération du 3 juin 2022.

Par ailleurs, l'élaboration du présent schéma s'est appuyée sur une large concertation (cf. annexe page 75) avec les territoires concernés afin de confronter les points de vue, de partager les retours d'expériences et de s'adapter aux réalités de terrain. Elle s'est déclinée autour de 4 grandes étapes :

- 1 séminaire de lancement le 19 juillet 2022 à Corti ;
- 1 diagnostic territorial établi grâce à l'organisation de 56 réunions bilatérales entre septembre 2022 et mars 2023 ;
- 5 ateliers thématiques organisés entre septembre 2022 et mars 2023 ;
- 1 séminaire de restitution final le 17 novembre 2023 à Corti.

L'ensemble de cette phase préparatoire a mobilisé 32 communes, 9 EPCI et 1 PETR. Ont également participé de façon active à la démarche : l'ensemble des directions opérationnelles, agences et offices de la CdC ; les services de l'État (DREAL, DDT, Banque des Territoires etc.) ; des bureaux d'études en urbanisme et aménagement du territoire ; une société publique locale d'aménagement (SPL) ; ainsi que le Conseil de l'Ordre des architectes de Corse.

Enfin, le présent schéma a été présenté devant la Chambre des Territoires, dès le lancement de la démarche et dans sa version finale lors de la séance plénière du 3 février 2025, qui a donné un avis favorable.

V. Contenu et périmètre d'intervention du SDUD

En croisant à la fois les enjeux de la CdC et ceux des territoires concernés, proportionnellement à leurs besoins et à leurs niveaux de développement, il a été défini une stratégie commune de développement urbain.

Cette stratégie s'articule autour de cinq 5 axes d'intervention :

- **L'axe 1 « Faire de l'armature urbaine un moteur de l'attractivité des villes insulaires »** est dédié à la question de l'attractivité économique des pôles urbains, à la dynamique de quartiers, et à la saisonnalité. Il devra permettre la réalisation d'actions visant à renforcer l'armature urbaine insulaire, de sorte qu'elle devienne un véritable moteur de l'attractivité de ces espaces.
- **L'axe 2 « Permettre aux pôles urbains de répondre aux enjeux, sociaux et sociétaux, du logement en Corse »** est consacré à la mise en œuvre d'opérations qui permettront de garantir à tous l'accès au logement et à des parcours résidentiels adaptés.
- **L'axe 3 « Inscire les espaces périurbains au cœur du développement territorial »** a pour ambition de parvenir à équilibrer et maîtriser le développement des zones périurbaines, au cœur d'un bassin de vie cohérent.
- **L'axe 4 « Coordonner la stratégie urbaine et l'offre de mobilité »** a pour but de participer à la mise en œuvre des objectifs du Schéma Régional des Infrastructures et services de transport (SRIT) en favorisant les projets structurants qui contribueront à faire de la mobilité, pour tous les citoyens, un gage de connexion entre les territoires.
- **L'axe 5 « Faire des pôles urbains insulaires un modèle de développement vertueux »** aborde la thématique de la résilience des villes et de leur capacité d'adaptation face au changement climatique et sociétaux.

Ces cinq axes sont déclinés en 15 orientations stratégiques et 38 objectifs opérationnels dont le détail est développé dans le corps du document présenté en annexe.

Par ailleurs, s'agissant du périmètre d'intervention du schéma, seules les trois premières catégories de territoires urbains précitées seront concernées par le futur règlement d'aides afférent au schéma : les communes membres de la CAB et la CAPA, Corti, Portivechju, Bunifaziu, Calvi, L'isula Rossa, Pruprà, Biguglia, Lucciana, San Fiorenzu ; U Borgu.

En effet, il convient de rappeler que la caractérisation en tant que « Territoires d'objectifs urbains » (A Ghisunaccia / A Penta di Casinca / Grussetu è Prugna / I Prunelli di Fiumo'Orbu / Sartè / Vicu) avait pour unique but de permettre à ces territoires de participer à la phase de concertation. Le SDUD étant amené à s'interroger sur l'urbain de demain, il semblait essentiel d'associer ces communes à la démarche. L'objectif était de prendre, d'ores et déjà, en compte leurs problématiques, sans pour autant leur appliquer le cadre réglementaire qui découlera du schéma.

Conclusion

L'année 2025 sera donc une année charnière pour la CdC, car elle sera marquée à la fois par la révision des règlements d'aides à destination du bloc communal et par la poursuite de la territorialisation des politiques publiques qu'elle porte, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Malgré un contexte budgétaire contraint, des appels à projets (AAP) thématiques

destinés aux territoires urbains pourraient être proposés dès le deuxième semestre 2025 afin de permettre la mise en œuvre effective du SDUD.

En parallèle, la révision de l'ensemble des règlements d'aides à destination des territoires, qu'il s'agisse de dispositifs généraux (dotation quinquennale, dotation école etc.) ou de dispositifs spécifiques (comité de massif, logement, rénovation énergétique, eau, etc.), sera menée durant l'année 2025 pour une entrée en vigueur dès le début de l'année 2026.

La déclinaison opérationnelle de ce premier SDUD permettra donc aux territoires urbains d'avoir une meilleure visibilité sur les outils et dispositifs proposés par les services de la CdC, des agences et offices, et garantir également une optimisation et une rationalisation de leurs interventions respectives.

Enfin, il s'agira de poursuivre et de renforcer le dialogue permanent entre les communes et la CdC dans une logique de co-construction ; comme cela a déjà été engagé dans le cadre de la rédaction du SDUD ou encore lors de l'élaboration des grands projets d'aménagements tels que le réaménagement du quartier Gare-Fangu à Bastia, le projet de requalification de l'entrée de ville d'Aiacciu, l'Opération de Revitalisation du Territoire de Corti, etc.

En conséquence, il est proposé à l'Assemblée de Corse d'adopter le Schéma de Développement Urbain Durable (SDUD) Corse pour la période 2025-2030.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.