HAL
open science

Synthèse analytique des Schémas d'aménagement de la Corse 1972-2015 (augmentée d'un tableau chronologique)

Daniel Pinson

To cite this version:

Daniel Pinson. Synthèse analytique des Schémas d'aménagement de la Corse 1972-2015 (augmentée d'un tableau chronologique). 2022. halshs-04366432

HAL Id: halshs-04366432

https://shs.hal.science/halshs-04366432v1

Preprint submitted on 29 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Daniel Pinson, UMR TELEMMe CNRS-AMU

Synthèse des « Analyses des Schémas d'aménagement de la Corse »
(en vue article : « Ce qu'il y a dans les textes sur les schémas d'aménagement et ce qu'ils traduisent de l'émergence de la préoccupation environnementale ») (titre provisoire)

La lecture successive des textes relatifs aux schémas d'aménagement de la Corse, qu'il s'agissent des schémas eux-mêmes ou de textes qui les préparent, les précédent ou les précisent (Plans, annexes…) font apparaître l'émergence de la préoccupation environnementale comme application ou interprétation de textes législatifs adoptés au plan national. Ils peuvent eux-mêmes résulter d'accords internationaux traduisant la prise de conscience mondiale de l'enjeu de ces questions en particulier le réchauffement du climat et la perte de biodiversité.
La complexité de ces questions se traduit dans le volume global de ces documents et l'extension des domaines d'expertise auxquels ils font appel. Si c'est bien le politique qui adopte les textes à tous les niveaux d'administration (de gouvernance), c'est aussi à des experts professionnels qu'il en confie l'élaboration pour fonder ses décisions et procéder, sur la base de débats dans les instances concernées, à des choix contrôlés, pour ce qui concerne la France, par l'État et ses représentations aux niveaux territoriaux considérés.
La Corse a ceci d'original que la loi la fait bénéficier de dispositions particulières qui restent cependant marginales en regard de ce que ses mouvements partisans de l'autonomie ou de l'indépendance attendent.

Le schéma de 1972

Il a donné lieu à cet article : « Ecochard, la Corse et l'environnement »
(voir : https://revues.imist.ma/index.php/AMJAU/article/view/19206 et https://shs.hal.science/halshs-02903225/document)

Le schéma de 1992

Ce schéma a été élaboré par les services de l'État en 1991 et a fait l'objet de publication le 1er septembre 1991. Il est adopté par l'État en vertu d'un décret du 7 février 1992 signé par la Première ministre Edith Cresson. Il a donc été adopté avant la tenue de la conférence de Rio (Sommet de la terre) de juin 1992 qui a popularisé le concept de « développement durable » que l'on doit à la Première ministre de Norvège Gro Harlem Brundland (« Notre avenir à tous », 1987).

Si le texte du schéma ne dit rien des personnes qui ont suivi la production de ce document, le Livre blanc préparatoire (1990) donné en annexe du schéma est introduit par des remerciements qui dressent la liste détaillée de la cinquantaine de personnes qui ont participé aux réunions du comité de pilotage du schéma. Les règles de préséance donnent en premier les responsables politiques, puis les fonctionnaires des services qui ont principalement oeuvré à l'élaboration du Livre (notamment ceux du CETE d'Aix-en-Provence), enfin les militants d'association (*Le Garde* et *U Levante*) fermant le ban.

Si le concept de durabilité (sous cette forme ou une autre : soutenabilité) ne figure pas dans ce schéma, l'environnement fait cependant l'objet d'une importante option d'aménagement, la n° 6 (p. 86-90 : OA 6.2 : « Sauvegarder le patrimoine naturel (espèces

endémiques, respecter les écosystèmes, améliorer la qualité des eaux, lutter contre les incendies) en regard des risques que font peser sur lui le tourisme, l'urbanisation désordonnée, les incendies et les déchets »). Cependant, qualifié de « réservoir naturel » (voir p. 76-77), l'environnement est plutôt envisagé pour la ressource économique qu'il représente, notamment pour le tourisme, que comme un ensemble naturel et culturel à protéger au nom d'une préservation de la planète dont on a encore peu conscience (Claude Allègre est alors ministre de l'éducation nationale et se fera bientôt remarquer pour ses thèses déniant le caractère anthropique du réchauffement climatique).

Ce SARC (Schéma d'Aménagement de la Région de Corse) a été adopté par décret du premier ministre du 7 février 1992 (en vertu des lois de 1983-85 et sur avis du Conseil d'État). Comprenant un rapport de présentation, six cartes à l'échelle du 1/200 000 et une annexe, en l'occurence le Livre blanc qui en a permis la préparation, consultable en mairie (en Corse), il « fixe les orientations fondamentales en matière de protection, de mise en valeur et de développement de son territoire ». Il y est précisé qu'il n'entre pas dans le détail de l'affectation des sols, qui relève des documents d'urbanisme locaux (SD, POS) de cette période.

Nous pointerons plus particulièrement ici ce qui se rapporte à l'environnement

Tout en soulignant le retard économique, le « handicap de l'insularité » et l'« urbanisation croissante et médiocre du littoral », le rapport de présentation en précise les atouts : le « capital nature », terminologie qui donne une indication assez claire sur la manière économique dont cette dimension est abordée, mais également les potentialités agro-alimentaires, ainsi que les filières pierre et bois en matière de construction. On notera ici que, si la filière bois a connu par la suite une certaine attention, celle de la pierre reste peu utilisée.

Dans un langage qui paraît désormais un peu convenu, et faisant de l'intégration de la Corse dans les « régions d'Europe » la première des trois « options fondamentales d'aménagement » (1992 est l'année de signature du Traité de Maastricht qui marque l'ouverture de l'Europe, caractérisée par les «4 libertés» de circulation - personnes, marchandises, services et capitaux -), le rapport affirme que « diversité et compétitivité » constituent les « maîtres mots de la politique à suivre ».

L'option 3 a ceci d'intéressant qu'elle reprend une préoccupation déjà fortement prise en compte par le schéma de 1972 : l'intégration du littoral et de l'intérieur, ce qui souligne à quel point la littoralisation a pu poursuivre son expansion aux dépens de l'intérieur.

Par ailleurs, en cette année qui voit la tenue, à Rio, de la conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement officialisant le développement durable, il est à noter que la « préservation de l'environnement » est définie comme l'une de ces trois « options fondamentales d'aménagement ».

La Corse, envisagée comme « région d'Europe », est invitée à préserver ses « valeurs culturelles et patrimoniales ».

En ce qui la concerne, l'option relative à la préservation de l'environnement traite de trois aspects : l'urbanisation « pour une population permanente » (passages intéressants sur villes, bourgs et hameaux), la requalification de l'espace touristique avec un meilleur étalement de la fréquentation (« fondé sur le patrimoine à forte valeur ajoutée ») qui doit

être intérieure aussi bien que littorale, enfin la promotion d'une agriculture compétitive alliée de l'environnement (protection, offre d'accueil et de restauration « proche de la nature et de l'environnement »).

Au-delà de ces trois options fondamentales, le rapport en développent six dont la liste place celle relative à l'environnement en sixième et dernière position.

Si la présente analyse a comme ambition de se concentrer sur cette dernière option, il est cependant opportun de signaler, inscrits dans les autres options et marque de l'importance que tend à prendre la question environnementale en aménagement, plusieurs points tels que la place donnée à la forêt (tout un chapitre lui est consacré avec carte p. 17), à la réorientation du tourisme vers la « pleine nature », le « rural » et le « culturel et patrimonial », la « valorisation des monuments de la nature », expression qui vaut d'être soulignée et qui doit certainement à la création de la réserve de Scandola en 1975, puis à son classement au patrimoine de l'Unesco en 1983, le respect de la loi Littoral de 1986, la lutte contre l' « extension du mitage » et la « réhabilitation de l'architecture et l'urbanisme villageois ».

Il n'est pas inutile d'aller plus dans le détail à propos de l'option d'aménagement relative à la préservation de l'environnement. Elle trouve en effet dans le rapport un développement conséquent d'environ quinze pages : 76-90). Après une courte introduction qui fait état de l'existant, l'île est qualifiée de « réservoir de nature », marqué par sa diversité endémique, ses habitats participant du « patrimoine écologique de la Corse ».

Ces pages sont accompagnées d'une « cartographies méthodique » où apparaissent notamment les ZNIEFF (Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique, instaurées en 1982). Sont également mentionnés les vingt sites classés au titre loi de 1930 ainsi que les 9600 ha et 111 km de rivages acquis par le Conservatoire du Littoral. Cet inventaire est complété par des cartes concernant les « espaces d'intérêt écologique ou paysager exceptionnel », les « espaces d'intérêt écologique ou paysager remarquable » et grands paysages (cette notion née dans les années 1960 a trouvé une déclinaison plus prestigieuse en 2003 à travers la notion de « grand site » : les îles sanguinaires et le golfe de Saint Florent, labellisés en 2017, font ainsi partie des 44 grands sites de France).

Plusieurs pages sont ensuites réservées aux « atteintes les plus graves à l'environnement » telles que les incendies, la « gestion insuffisante des effluents liquides, ordures ménagères et autres déchets solides », ainsi que les « épaves automobiles et autres monstres ».

La fin de cette partie dédiée à l'environnement dresse une liste de quatre actions à mettre en œuvre : « protéger les espaces exceptionnels et remarquables », « sauvegarder le patrimoine naturel (espèces endémiques, respect des écosystèmes, qualité des eaux, lutte contre les incendies), « maîtriser les pollutions (avec une carte de l'assainissement sur l'île p. 89), « préserver et enrichir le patrimoine paysager » (traiter notamment le problème des campings sauvages).

En conclusion, le schéma préconise quatre grandes orientations, la première visant à « renforcer la cohérence du système urbain et du réseau de communications », avec notamment un appel à la création d'une agence d'urbanisme et à la création de « micro-régions » (notion explicitée plus amplement p. 177 du Livre blanc comme « nouvelle

conception du développement local »), la seconde à assurer une « gestion globale de l'espace rural » où sont mis en avant l'environnement et la prévention des incendies.
Une troisième orientation se donne comme objectif d'assurer « une gestion intégrant littoral et intérieur », orientation déjà très présente dans le schéma de 1972, et, dimension plus nouvelle, de «préserver l'exceptionnelle qualité de l'environnement et du patrimoine naturel », sur la base de considérations qui disent aussi les limites de cette conception, plus économique qu'écologique de la préservation, « à des fins de valorisation économique, notamment touristique » (étalement saisonnier).
La quatrième et dernière grande orientation met l'accent sur l'enjeu des micro-régions : « donner vie et cohésion aux micro-régions » (avec des schémas directeurs à ce niveau de territoire) et, tout en visant une « gestion globale du territoire », garantir aussi bien la « complémentarité agricole plaine et montagne » que le dépassement, pour le tourisme, de l'opposition ville et campagne, littoral et montagne, côte et intérieur.

Le Livre Blanc présenté en annexe est largement repris dans le schéma. Cependant l'ordre de présentation, en ce qui concerne tout particulièrement « Le parti d'aménagement retenu », diffère sensiblement de celui du schéma. « Ce Livre Blanc, est-il précisé en introduction de cette section, a d'abord choisi de s'intéresser à l'espace (surligné), considéré comme la ressource de l'île la plus précieuse, mais aussi la plus fragile ». Viennent ensuite « les villes et les villages », puis « les grandes infrastructures » et « la mise en valeur de la mer ».

Cette priorité donnée à l'espace est déclinée dans une « Première partie : L'espace, un capital à protéger et à mettre en valeur » qui se décompose elle-même en deux sous-parties : « I – Pour une politique active de protection et de mise en valeur des espaces naturels » (9 pages) et « II – Pour une politique résolue de défense de l'espace rural » (3 pages). Cette disproportion est à souligner. Par ailleurs, le caractère non directement productif du premier volet soulève la question de son financement pour lequel sont notamment appelées les aides de l'État et de l'Europe.

La conception plus économique qu'environnementale de la protection est aussi soulignée par un ultime paragraphe mentionnant que « L'ensemble de cette politique constitue les bases d'un développement touristique à long terme conciliant les attentes de la clientèle européenne, les spécificités insulaires et la qualité de la vie sociale.

Il faut également pointer l'apparition de deux catégories d'espaces à préserver, que l'on retrouvera dans les documents d'aménagement ultérieurs : les « espaces exceptionnels » et les « espaces remarquables » (p. 143 – 145). La législation courante ne semble retenir que les seconds et le caractère d'exceptionnalité mentionnée dans le Livre Blanc trouve son origine dans la dictinction qui a pu être établie à partir d'un intense travail d'inventaire débouchant sur des « cartographies méthodiques ».

Le Plan de développement de 1993

Le précédent schéma, élaboré en 1991, avalisé par l'État en 1992, fera donc autorité en matière d'aménagement pour la Corse, jusqu'au PAADuC de 2015, même si, accepté par le comité exécutif, il a été rejeté par l'Assemblée de Corse. Car la Corse, trouvant son autonomie renforcée avec la loi du 13 mai 1991 portant " statut de la collectivité territoriale

de Corse " (avec prise d'effet en 1992 : Loi Joxe[1]), en fait, dès 1993, l'argument pour procèder à l'élaboration d'un nouveau « modèle de développement », « corse », est-il précisé avec insistance.

Ainsi, le Plan de développement de 1993, proposé par le Comité Éxécutif et adopté par l'Assemblée de Corse le 23 septembre 1993, actualisé par les mêmes le 25 juin 1999, fait de cette notion de « modèle de développement corse » l'armature structurante des différentes fonctions, présentées en autant de chapitres, qui ordonnent ce plan et sa présentation.

Autre originalité à souligner, le « durable » fait une apparition répétée dans ce nouvel exercice de prospective, encore accentuée lors de réactualisation en 1999. Le Sommet de la Terre est passé par là.

Quant à la réactualisation de ce même plan en 1999, elle survient juste avant l'adoption en décembre 2000 de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) et échappe ainsi de justesse aux considérables bouleversements que cette dernière introduit en substituant à la logique du zonage (les SDAU et les POS) celle du projet (les SCoT et les PLU). La même loi institue les PADD, les plans d'aménagement et de développement durable qui, en amont des schémas, ont comme finalité de dresser l'état des lieux sur le territoire concerné et d'en fixer les perspectives de développement. En prolongement, les schémas en traduiront les objectifs dans l'espace.

Le 22 janvier 2002, une disposition législative supplémentaire, et spécifique à la collectivité de Corse, va permettre à l'île l'élaboration de son PADD, le PADDuC. L'Assemblée de Corse s'en empare et décide, en février 2003, des « Modalités d'élaboration de son PADD ». Nous reviendrons sur l'importante annexe associée à cette décision, jetant les base d'un plan qui mettra plus d'une douzaine d'années avant d'être définitivement adopté par la Corse.

Pour l'heure, penchons-nous sur le plan de développement de 1993 et examinons la place qu'y tient plus précisément la question environnementale.

Le préambule de présentation du plan de 1993 précise en quoi il résulte de la loi de 1991 et fixe « les orientations sur la base desquelles doit être approuvé, dans le délai suivant son adoption, le schéma d'aménagement de la collectivité territoriale... ». La méthode de travail ayant conduit à son adoption en septembre 1993 est également présentée. Elle aura mobilisé sept groupes de travail, des élus et différentes structures dont le Conseil Economique, Social et Culturel de la Corse.

L'introduction qui suit ce court préambule dit en quoi ce concept de « modèle de développement » est une idée partagée en France et en Europe. Selon Pierre Joxe lui-même, alors Ministre de l'Intérieur et en visite sur l'île en mai 1993, elle doit trouver une expression spécifique à la Corse. En plus d'une maîtrise de ce développement, la Corse doit fait valoir sa forte identité : la « notion de développement identitaire » est « opportune ». Ce « modèle corse » sera « un développement ouvert, environnemental, multipolaire, redistributif, global et qualifiant ».

[1] La région Corse devient « Collectivité territoriale de Corse ». L'Assemblée de Corse est composée de 51 membres élus pour 6 ans. (avec un Conseil Exécutif de 7 membres).

Un passage conséquent de cette même introduction (p. 20-22) est ainsi consacré à l'environnement : durant 20 ans, sa protection a été perçue comme une contrainte ; il est nécessaire de renverser le raisonnement aujourd'hui : « Protection de l'environnement et développement n'apparaissent plus opposés, mais complémentaires » et, à cet égard, « l'environnement constitue un des trois ou quatre atouts majeurs du développement de l'île ».

Sont ensuite annoncées, indépendamment de leur inscription précise sur le territoire, qui relève du schéma issu du plan, les recommandations portées par les quatre « fonctions du modèle corse » : celle qui a trait aux infrastuctures (transports extérieurs, réseau routier, équipements collectifs liés à l'eau et à l'environnement (p. 48 : maîtrise de l'eau), énergie et télécommunications), celle qui a trait à la production (tourisme, industrie, artisanat, agriculture et forêt), la fonction spatiale (environnement et aménagement du territoire) et la fonction sociale (éducation et formation, culture, sports et jeunesse, habitat).

Avec ses deux grands volets (environnement et aménagement), la « fonction spatiale retiendra ici notre attention. Au titre de la première est mise en avant la notion de « patrimoine naturel ». Un encart stipule que, « au capital écologique s'adjoint un capital esthétique qui fait la réputation internationale de la Corse ». En ce qui concerne l'aménagement du territoire, on notera l'insistance mise sur un objectif déjà présent dans les schémas de 1972 et 1992 : « Un mot d'ordre pour les quinze ans à venir : la reconquête de l'intérieur » et l'appel à un modèle agro-sylvo-pastoral original et durable. Dans cette même rubrique la méthode des « micro-régions », déjà proposée dans le schéma de 1992 est reprise, considérée comme la « bonne unité de base de l'aménagement du territoire » (p. 128-131).

L'actualisation du Plan intervient en juin 1999, alors qu'il n'a pas été suivi par l'élaboration d'un schéma d'aménagement. Sans remettre en cause l'économie de la rédaction précédente, structurée en quatre grandes fonctions, cette actualisation définit une « stratégie de valorisation des atouts de la Corse », qui, avant même son climat et son relief, sa forte identité culturelle, ses ressources hydrauliques, ses infrastructures, ses avantages fiscaux (Arrêtés Miot, statut 1994), met au premier rang de ses atouts son « patrimoine environnemental » et son « patrimoine historique, architectural et culturel».

L'actualisation est aussi amplement motivée par des arguments qui renvoient à'évolution des financements, tant européens, avec la réforme des fonds structurels européens (p. 219) que nationaux (cette actualisation intervient à la veille de la négociation du Contrat de Plan avec l'État à l'occasion de laquelle sera demandé un assouplissement de leur utilisation par les régions).

Par ailleurs, les rédacteurs de l'actualisation ne sont pas sans ignorer la préparation de la future loi SRU de 2000 en faisant référence à un projet de loi pour l'aménagement durable (p. 221) avec trois priorités : emploi, développement durable, et, intégrées, cohésion territoriale et solidarité nationale.

Aux termes de ces considérations générales, cette partie actualisée énonce « Des objectifs et des orientations à définir » (p. 227), déclinées en dix « points forts » (en réalité on en compte seulement neuf) : l'aménagement du territoire (par « territoires de projet ») ; le développement économique (selon une logique de projet et non de guichet) ; le tourisme ; les transports ; l'agriculture (organiser : créer des filières) ; l'énergie et

environnement (valoriser des atouts exceptionnels) ; l'éducation ; la culture et les sports, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Nous nous attarderons dans cette analyse sur le sixième objectif. Si la dimension environnementale reste envisagée principalement dans sa dimension économique, l'environnement étant qualifié de « capital écologique et paysager de la Corse », elle se trouve toutefois plus clairement mobilisée au titre de la durabilité : « … la dimension environnementale apparaît bien comme le support d'une nouvelle approche qui tend à concilier développement local et développement durable ».
Dans l'ensemble du texte, le « durable » aura ainsi trouvé neuf occurrences, sans qu'il ne soit encore fait référence au « réchauffement climatique » ou à la « biodiversité ». Par contre, le traitement de l'eau (neuf mentions), ainsi que celui des déchets (quinze mentions), occupent une place importante dans ce plan, en particulier son actualisation, et ces deux questions sont avant tout abordées comme source de pollution. La ressource en eau, considérée comme abondante en Corse en regard d'autres territoires, n'est ainsi abordée, au titre de la demande, qu'en cas de « sécheresse exceptionnelle ».

Le PADDUC de 2008

Avant l'analyse de ce PADD avorté, il est utile de rapporter certains faits marquant le contexte politique en Corse, d'une part, et la série de délibérations de l'Assemblée de Corse jalonnant le processus d'élaboration de ce PADD, d'autre part.

Les années 1998 et 1999 sont en effet le théâtre d'événements qui vont fortement marquer le climat politique en Corse et plus globalement en France. Il s'agit d'abord de l'assassinat du Préfet Érignac, le 6 février 1998, puis du scandale entourant l'incendie de la paillote « Chez Francis » (Coti-Chiavari, Corse du Sud). L'enquête mettra rapidement en cause le Préfet Bonnet (20 avril 1999), depuis peu de temps en fonction.

Entre temps, au plan de l'urbanisme, c'est aussi en 1998 que se mobilise, constitué d'une trentaine d'associations, soutenues par sept mouvements politiques et de nombreuses personnalités[2], un « collectif pour la loi littoral ». Son action, motivée par l'article 12 de la loi Littoral, laxiste dans son application à la Corse, ne cessera de se renforcer pour aboutir, l'année de la présentation du PADDUC à l'Assemblée de Corse (2008), à un « Front uni contre ce Padduc »[3].

Les délibérations et décisions de l'Assemblée de Corse relatives aux modalités d'élaboration du PADD (Plan d'aménagement et de développement durable) interviennent assez tardivement, le 27 février 2003, bien après l'adoption de la loi SRU de 2000. Elles font également suite à la loi du 22 janvier 2002, confiant à la collectivité territoriale de Corse l'élaboration du PADD, distinguant ainsi la Corse en regard du régime commun aux autres régions, comme l'annonçait la loi Joxe de 1991 précédemment mentionnée.

---

[2] http://levante.fr/ar_loi_littoral/loi_collectif.html; voir aussi : https://www.liberation.fr/evenement/2001/05/18/levee-de-boucliers-contre-l-article-12_364934/ et https://www.senat.fr/rap/l01-049/l01-04910.html .

[3] https://www.corsematin.com/articles/creation-dun-front-du-refus-hier-a-corte-8509 : Compte-rendu de Corse-Matin : « Nous reprochons au PADDUC son impact à la fois sur l'environnement, sur le foncier et sur la disparition des terres agricoles, mais aussi son impact social, économique et culturel. Et puis la manière dont ce plan a été élaboré ne nous convient pas puisque la dimension démocratique a été oubliée » (Moune Poli).

La délibération du 23 février 2003, tout en fixant les « modalités d'élaboration » du PADD, autorise le Conseil éxécutif à lancer un appel d'offres afin de s'assurer le concours d'un bureau d'études compétent. Une annexe définit par ailleurs assez précisement, en quatre pages et neuf articles, le processus d'élaboration du PADD. On notera que les objectifs de développement de l'île (économique, social, culturel et touristique) sont définis en même temps que ceux concernant la protection de l'environnement. Le texte insiste aussi sur l'application des lois Littoral et Montagne (1985 et 1986) qui se trouvaient quelque peu oubliées dans le précédent plan. Il est également mentionné, ce qui diverge de l'approche antérieure, distinguant plan et schéma, que le PADD vaut « schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ».

Quant au marché pour l'élaboration de ce PADD, dénommé entre temps PADDuC, il se voit attribué le 17 juillet 2003 à la société TETRA. Associée à d'autres bureaux d'études (OPERA et DBW) ; il fera l'objet d'un avenant en avril 2006 en raison, est-il précisé, « de la complexité du travail ». La contribution de ce consortium apparaît effectivement en bas de la page de couverture du « Projet de Padduc », finalement arrêté par le Comité exécutif le 24 juillet 2008. À défaut de cette agence d'urbanisme déjà préconisée dans le plan de 1992 et redemandée dans celui de 1993-1999, les organes de pouvoir restent en effet démunis pour élaborer des expertises et des prospectives de plus en plus complexes et exigeantes.

Si la table des matières du document publié laisse apparaître que ce PADD est dans la continuité du Plan de Développement de 1993 réactualisé en 1999, c'est cependant la collectivité de Corse qui a désormais la main pour en définir les grandes orientations et les hiérarchiser. Tout en affirmant cette continuité, ce PADD prend en compte l'évolution de la législation, notamment la loi SRU (2000) et, plus qu'auparavant, les lois Littoral (1986) et Montagne (1985). On perçoit nettement, dans sa rédaction, l'influence de l'évolution mondiale qui accorde à la question environnementale une importance fondamentale : le GIEC s'est en effet vu attribuer le Nobel en 2007 et, la même année, se tient en France le « Grenelle de l'environnement » dont vont découler plusieurs modifications législatives. En témoigne la récurrence du terme « durable », qui est présent pratiquement à chaque page du document et parfois jusqu'à 8 fois sur la même page (p. 129).

Le texte est organisé en deux grands chapitres et complété par des annexes. Le premier chapitre traite « Les objectifs, la stratégie de <u>développement durable</u> avec deux exposés, le premier étabit le « Diagnostic », le second reprend le concept de « modèle de développement de la Corse », déjà présent dans l'actualisation du plan de 1993, et le décline sous trois aspects : l'attractivité, la compétitivité, et (soulignons-le) la <u>durabilité</u>. Le second chapitre est un développement de la stratégie d'aménagement, à partir de six grandes orientations concernant l'aménagement, les infrastructures, la protection et mise en valeur des ressources naturelles, les principes de localisation des extensions urbaines, l'application des lois Littoral et Montagne. Le dernier chapitre est, pour ce qui le concerne, réservé à la mise en valeur de la mer.

Le chapitre I inscrit le plan dans une perspective de « croissance forte et durable » et ce en « mariant la performance économique et le respect de l'environnement » (p. 11). À cet effet il est nécessaire de « d<u>onner une nouvelle dimension à la dynamique environnementale</u> » en s'apputyant sur « trois supports méthodologiques », à savoir l'élaboration d'un « diagnostic éco-environnemental mené à l'échelle des territoires », une

exigence « d'éco-conditionnalité des aides publiques » et « d'éco-responsabilité (mise aux normes pour les déchets, l'eau, l'énergie). Dix domaines d'action sont définis comme prioritaires : l'eau, les déchets, l'énergie, les transports, le tourisme, l'agriculture, les espaces urbains, le logement, l'intérieur de l'île, le littoral.

Dans cette vision, dans ce modèle de développement de la Corse, le document affirme que « l'environnement [est] un atout majeur », « un capital environnemental de premier rang ». Y sont distingués deux types de patrimoines : le patrimoine écologique, avec sa biodiversité (126 espèces végétales, alors que la moyenne sur le continent est de moins de 100, et 28 espèces d'oiseaux, notamment) et le patrimoine paysager, avec ses sites protégés : classés ou inscrits (plages, rivières, sentiers de randonnées, acquisitions du conservatoire des espaces littoraux).

L'équilibre entre développement et protection de l'environnement est perçu comme un défi majeur, « l'environnement [étant un] atout et [une] valeur pour aujourd'hui », mais « aussi patrimoine à transmettre aux générations futures ». Un autre défi est celui de l'équité sociale, dans le cadre de la valorisation des ressources humaines, et celui de la stimulation d'une dynamique de l'intérieur de l'île. Par ailleurs le plan insiste aussi pour que ce modèle corse de développement soit fondé sur la valorisation de l'identité (p. 34), avec une place essentielle pour la langue corse (p. 56-58), de façon à « façonner l'image d'une Corse terre d'identité et d'avenir » (p. 64).

La mise en œuvre de ces orientations, consistant à « intégrer l'excellence environnementale dans le modèle de développement de la Corse » appelle dès lors deux « ruptures » : la territorialisation des politiques de développement local, d'une part, dont on peut penser qu'elle est inspirée par l'évolution de la doctrine nationale en matière d'aménagement, et le rééquilibrage du développement vers l'intérieur de l'île, d'autre part, qui constitue un objectif à la fois toujours présent dans la volonté d'aménagement de la Corse, mais sans cesse en recul dans la réalité de son application.

Le second chapitre, intitulé « La stratégie d'aménagement », n'est en réalité qu'un développement plus précis du premier, sa mise en espace, donc accompagnée d'une cartographie à des échelles suffisamment libres en vertu du caractère de « directive territoriale » (art 111-1-1 du Code de l'urbanisme) attribuée au PADD de Corse. À ce titre il exige la compatibilité des documents d'urbanisme inférieurs (SCoT et PLU).

Il est cependant utile de souligner, à propos de la dimension environnementale, l'importance donnée aux « espaces naturels à haute valeur environnementale et paysagère » avec cette mention affirmant qu'en ce qui les concerne, « la protection y prime le développement ».

À la fin de ce second chapitre, la loi Littoral fait l'objet d'une interprétation spécifique liée à la fois à l'application « adaptative » du Padduc et à la spécificité de la Corse (voir p. 130 sq). La marge de manœuvre exceptionnelle laissée à la Corse concernant « les modalités d'application de la loi Littoral à la Corse » permet selon le document du PADD de l'empêcher d' « exercer une espèce de compétence « négative » », d'une part, et de réduire, d'autre part, « l'espace que d'autres – les services de l'État et le juge administratif – ont occupé pour faire prévaloir leur propre interprétation de la loi... ». On comprend toute l'ambiguïté de ces passages, véritables, mais discrètes, portes ouvertes à l'urbanisation débridée du littoral. C'est manifestement cette « option », libérant les appétits spéculatifs

et immobiliers sur le littoral, qui va mettre le feu aux poudres, susciter la colère et la mobilisation des milieux associatifs et d'un certain nombre de partis politiques et déboucher sur la création du mouvement « Front uni contre ce Padduc ».

Un autre passage, relatif au recouvrement fréquent des lois Littoral et Montagne, met en évidence les libertés qu'entend s'octroyer le PADD en regard des règles générales pour le type d'urbanisation future, en laissant ainsi filer le mitage de l'espace : « L'alternative d'extensions en continuité ou en hameaux, est-il dit, n'en est pas une. En effet, il n'existe pas dans ces espaces, d'agglomérations ou de villages ». Au titre de cette objection, le PADD « entend se doter d'une doctrine et d'une méthode multicritère (pour) accroitre la sécurité juridique en s'interposant de manière constructive entre la loi générales et (s)es interprétaions... » (p. 138). Pour l'exprimer plus concrètement « les communes [sans PLU] « peuvent délibérer pour justifier de l'implantation d'une construction en discontinuité des bourgs, villages, hameaux... et de l'intérêt communal d'une telle implantation. » (p.145).

Nous aurons à mettre en rapport, plus loin, cet enchaînement d'une rédaction du PADD de 2008 fortement contestée, en particulier sur la question brûlante du littoral et de son urbanisation avec, d'une part, son rejet par l'Assemblée de Corse, au moment où change sa majorité, et, d'autre part, avec la décision de tenue des Assises du Littoral de 2012, immédiatement après que la préparation du Padduc ait été confiée à Maria Guidicelli, en 2010, au moment de l'accès à la présidence du CE de Paul Giaccobi.

Les Assises du Littoral (Livre blanc) et le Pré-Padduc de 2012

Deux sessions préparatoires vont apporter une contribution majeure à l'élaboration du PADDuC, une première consacrée au logement, et surtout une seconde dédiée à la question du littoral, encore plus décisive pour la réflexion sur le futur PADDuC. Elle donne lieu à la rédaction d'un « Livre blanc », particulièrement intéressant et instructif, notamment la place donnée, dans les annexes (p. 57-176), aux interventions d'acteurs majeurs et aux débats d'ateliers.

Pour sa part, la conseillère Maria Guidicelli affirme son engagement en rédigeant une préface (p. 3 - 4) qui, si elle réitère le principe d'un « nécessaire équilibre entre développement et protection », déjà inscrit dans le précédent PADD, et le refus d'« opposer ces deux problématiques », précise aussi que « toute stratégie potentiellement prédatrice à l'égard de notre terre s'avérerait, à terme, profondément dangereuse pour la survie et le développement de notre terre ». À cet égard, le littoral est « un espace à la fois capital, naturel, fragile et non renouvelable, mais aussi support de développement ». Elle décrit ensuite la méthode selon laquelle se sont tenues les assises et l'esprit politique qui en a présidé le déroulement : « une démarche participative », étalée sur plusieurs mois, débouchant sur des constats mais aussi sur des « éléments de consensus » et des « pistes de travail ». Six réunions préparatoires décentralisées ont ainsi pu se tenir depuis novembre 2011, conclues par des assises les 9 et 10 mars 2012.

Le compte-rendu des assises dit en préambule la portée et les limites du Livre Blanc : il s'agit d'un travail précédant le PADDuC ; il est une étape qui ne peut être confondue avec ce dernier. Les motivations des assises sont issues de plusieurs constats, dressés de manière démontrée, concernant les 1090 km de côtes corses et les 98 communes bordant le littoral (à travers des cartes au 1/25 000 et diverses autres données statistiques

sur la population, les PLU et leur état d'avancement…). Sont ainsi pointés divers « blocages », en particulier l'artificialisation des terres littorales et la difficulté à établir les PLU. Un développement assez généreux suit qui décrit une méthodologie marquée, durant cinq mois, par de nombreuses réunions décentrées : avec les maires, les associations, les services de l'État et les organismes professionnels, les magistrats du tribunal administratif de Bastia et une liste de grands témoins, parmi lesquels figurent un membre du Conseil d'État, le Préfet de Corse, des chercheurs de l'INRA (aujourd'hui INRAE), un architecte-urbaniste…

Cette présentation générale est suivie d'«éclairages juridiques» (p. 35-48) qui apportent des précisions utiles sur des notions juridiques générales plus ou moins récentes telles que « coupure d'urbanisation », « bande littorale des 100 m », « extension limitée de l'urbanisation », « espaces remarquables » et d'autres plus spécifiques à la Corse, en particulier l'application de la « hiérarchie des normes. Ainsi , « après l'approbation du PADDuC, la norme de référence ne sera plus la loi Littoral et ses notions floues, mais le PADDuC et son "dictionnaire juridique local" ». En lien avec l'adoption de la loi Engagement national pour l'environnement (ENE) dite Grenelle I (12 juillet 2010), un passage conséquent est réservé à l'évaluation environnementale (p. 44- 48), rendue obligatoire trois mois avant les enquêtes publiques des PLU.

Sont ensuite présentés les « éléments de consensus » (p. 49-56). Ils résultent d'une démarche de « co-construction » qui « à partir de positions souvent divergentes » s'efforce de faire émerger « des points de constat partagé » permettant d'aboutir à une « "doctrine partagée" et des modes de faire qui font sens commun ». Se dégage ainsi une nécessaire réflexion en vue de « modes d'urbanisation moins consommateurs de foncier », la « nécessité d'opérations d'aménagement d'ensemble », l'importance de préciser les « concepts portés par la loi Littoral » pour « une prise en compte efficace et au plus près des réalités des littoraux corses ». Le consensus est plus laborieux en ce qui concerne la lutte contre l'étalement urbain et invite à mettre en place une « commission de travail » pour préciser la notion de « hameau nouveau ». Cette partie constitue en quelque sorte la conclusion de ces assises et formule le vœu suivant : « Cette philosophie de la co-construction, à laquelle aspirent les populations pour un projet qui concerne, au premier chef, le territoire où elles vivent, devrait être la règle de cette nouvelle gouvernance ».

La cinquantaine de page d'annexes qui suivent ne manquent pas d'intérêt en agrégeant les textes des principaux intervenants à ces assises d'où ne sont absents, ni les responsables les plus élevés dans la hiérarchie (Président du Conseil exécutif, du Conseil d'État…), ni les chercheurs, pas plus que les membres d'associations (en particulier *U Levante*).

Nous en limiterons la présentation à quelques interventions majeures.

D'abord celle du Président du Conseil Exécutif Paul Giacobbi (p. 100-104). Il se félicite de l'importante participation à ces assises. Il met en avant deux « préalables », traduits autrement deux priorités : le logement et le foncier. Au plan environnemental, on notera les termes forts employés : « une très grande partie de cette côte, affirme-t-il, est belle, précieuse, au sens de l'écologie et du paysage ». Il se satisfait que le quart du patrimoine du Conservatoire du Littoral se trouve en Corse. Selon lui, le Padduc est hybride : mode de développement et de planification, il est « plus qu'un schéma régional ordinaire, un document d'application direct » avec trois ou quatre objectifs essentiels : préserver la

ressource, assurer stabilité et sécurité, loger les résidents. Il s'en réjouit considérant que « la socialisation des pertes et la privatisation du profit n'est pas [sa] vision… ».

Vient ensuite l'intervention de la conseillère exécutive Maria Guidicelli (p. 104-106). Elle fait tout d'abord le constat que, avec 300 000 habitants permanents, 3 millions de touristes, la Corse et son littoral sont « au coeur de tous les enjeux, de toutes les convoitises ».
Mais, par ailleurs, le même littoral concentre l'essentiel des terres agricoles les plus riches (« nos greniers », dit-elle). Il est « un espace tour à tour capital non renouvelable et en même temps support de développement ». En termes d'aménagement, la paralysie des PLU (l'année 2011 a été « un triste record d'annulations ») est « inquiétante, et en passe de devenir angoissante » ; elle risque de conduire à une « situation anti-démocratique et contre-productive », de passer « d'une logique de projet à une logique d'immobilisme ». « Nous sommes donc, conclut-elle, dans une situation où l'incapacité collective de concevoir un urbanisme et un aménagement de PROJET a pour conséquence de poursuivre une gestion au coup par coup, sans aucune garantie de qualité, ni pour la chose produite, ni pour la chose à protéger... ». Il lui paraît alors indispensable de progresser dans la compréhension de certains « mots et expressions clés » qui restent à débattre (« Aménagement et urbanisme de Projet ; Gouvernance de projet ; Environnement protégé – un véritable capital, par nature, non renouvelable - ; divers concepts de la loi Littoral ; la définition même de « littoral »), afin d'aboutir à des propositions concrètes et pragmatiques pour sortir de la situation de blocage.

L'intervention du Préfet de Corse (p. 107- 113) apporte des précisions quant à l'élaboration des PLU. À la date où il s'exprime, onze PLU ont été annulés sur l'île, dont neuf en Corse du Sud (il donne comme exemples : Serra di Ferro, Olmeto) et chaque fois pour la non prise en compte des enjeux environnementaux et/ou la consommation excessive des terres agricoles. Il dit aussi avoir rencontré « les architectes, les urbanistes et les associations environnementales et ces dernières [lui] ont très clairement demandé de faire respecter la loi ». Il estime qu'il faut « sécuriser les PLU, en explicitant mieux la stratégie d'aménagement des communes, en actualisant les cadastres, en raisonnant à l'échelle intercommunale. Il évoque à ce propos la démarche expérimentale engagée à Porto Vecchio qui met en œuvre un accompagnement par une équipe d'experts, veillant à assurer un « bon équilibre entre aménagement, développement et protection » et raisonnant à l'échelle des bassins de vie.

Pour sa part, le Président du Tribunal administratif de Corse (p. 113-118) s'attache à apporter réponse à des questions relatives aux définitions de trois notions juridiques : celle d'« espace urbanisé », (en précisant notamment que des maisons isolées ne constituent pas un espace urbanisé), celle d'« espace proche du rivage », et celle d'« espace remarquable ». Dans le même domaine, le représentant du Conseil d'État (p. 119-132) témoigne du fait que la loi Littoral donne « l'image d'une loi complexe, floue, incertaine, inadaptée du point de vue sécurité juridique » et il revient sur plusieurs définitions, comme celle d'«extension de l'urbanisation en continuité », d' « extension limitée », d'« espaces proches du rivage », d'« espaces urbanisés ». Il donne des précisions (p. 122-124) sur les concepts de « hameaux anciens et nouveaux ». On retiendra particulièrement la tentative de définition de ce qu'est un « hameau traditionnel » : il doit répondre à des « critères cumulatifs », de taille (« ni trop grand ni trop petit ») et de configuration spatiale (« être suffisamment regroupé et organisé ») et constituer « un lieu de vie collective » assurée par des « équipements et des espaces de sociabilité ». Beaucoup d'exemples de

jurisprudence sont rappelés pour clarifier la notion d' « extension limitée » (p. 126), cependant que, à propos de la rédaction ambiguë relative « aux modalités d'applications adaptées aux particularuiés géographiques locales », des clarifications sont apportées (p. 128), permettant de faire la distinction entre « conformité » et « compatibilité ».

Cette séquence juridique est suivie (p. 133-138) par la longue intervention de Pierre Chaubon. Il la fait en tant que Maire de Nonza et Président d'une communauté de communes en regroupant 17. Mais cet homme politique est aussi un haut-fonctionnaire de l'État qui a occupé des responsabilités importantes dans les ministères de l'environnement (il a participé à la conférence de Rio en 1992) et du tourisme, avant de devenir conseiller de différents ministres dont Roland Dumas (affaires étrangères), puis Maître de requêtes au Conseil d'État (1998). En Corse, élu maire de Nonza à 29 ans (1982), il accède plus tard à la présidence d'instances intercommunales dont la Communauté de communes du Cap Corse. On lui doit à ce titre une « Charte intercommunale de développement et d'aménagement ». Il joue également un rôle important, en tant qu'élu, à l'Assemblée de Corse (1999-2017), puis à la Collectivité de Corse, et plus précisément à la tête de la « Commission des Compétences législatives et réglementaires ». Lors de son intervention aux assises, il procède à un rappel historique très clair des circonstances ayant conduit à l'adoption des plans et schémas de la Corse depuis 1992. Si le plan avait été actualisé par l'Assemblée de Corse (1993, 1998), le schéma de 1992, élaboré par l'État, toujours en application, était, selon les termes de Pierre Chaubon, « en grande partie démodé, dépassé, obsolète », si bien que « la représentation corse dans sa diversité » s'est trouvée « dans l'incapacité d'actualiser » son aménagement. Ces deux documents « coexistaient sans beaucoup de passerelles, donc de cohérence ». Le PADDuC vise à corriger cette anomalie.

Notant que la période précédente avait été marquée par « profond déficit démocratique », Le PADDuC est, selon lui, un document dont la vocation est à la fois le développement et la protection de l'environnement. Il rappelle en ce sens l' article 1 de la loi du 05.12.2011 : « le plan définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de préservation de l'environnement … le PADDuC vaut schéma de cohérence écologique, schéma régional des infratructures et des transports, schéma de mise en valeur de la mer.». Il souligne également un objectif récurrent dans les différents plans et schémas d'aménagement, sans cesse infirmée par l'urbanisation mal contrôlée du littoral : « une autre notion importante dans la définition [du PADDuC], [est] celle de l'équilibre territorial ». Par ailleurs, une originalité du PADDuC, c'est de s'apparenter à une DTA (Directive Territorial d'Aménagement, si l'on se réfère à l'art 4 de la loi 2011) et de pouvoir de s'accorder sur « des modalités d'applications adaptées aux réalités et aux spécificités insulaires ». Cette possibilité doit permettre « de sortir d'une grande fragilité juridique et favoriser une plus grande sécurité et une nouvelle stabilité ».

Les annexes qui suivent présentent un travail des chercheurs de l'INRA (aujourd'hui INRAE) sur les contentieux et un diaporama sur l'action de l'association *U Levante*.
Le premier est une étude sur les démarches d'urbanisme contestées (Permis de construire et PLU) ; elle est accompagnée de tableaux et de cartes très parlants, mettant en avant le plus grand nombre des contentieux en Corse du Sud. Le second a un caractère assez général portant sur les objectifs de l'association la plus active en Corse.

Une dernière partie des annexes donne le compte-rendu des ateliers.

Dans l'Atelier 3, orienté vers les spécificités du littoral corse, les contributions de chercheurs proposent des outils méthologiques contribuant à une meilleure connaissance de ce littoral corse. Caroline Tafani (p. 173), de l'Université de Corse, propose une typologie du littoral pour permettre une application appropriée de son aménagement et Jean-Marie Séité (p. 174), architecte urbaniste, professeur au CNAM, propose un inventaire photographique géoréférencé.

En restitution des ateliers (p. 175 sq) , et à partir du contre-exemple des « fameuses marines du Cap », les architectes disent regretter que le débats se soient concentrés sur la dimension juridique, alors que « la source des difficultés provient, selon eux, du fait qu'un urbanisme d'opportunité ait prévalu sur un urbanisme de projet ». Estimant nécessaire que « l'aménagement redevienne public », ils se déclarent partisans d'un « urbanisme dense » et, pour ce faire, il faut procéder, au moyen d'une approche intercommunale, à une « réflexion sur les formes urbaines… pour en analyser l'impact paysager… et en évaluer les capacités d'accueil ».

Les pistes de réflexion et les propositions de l'atelier (p. 176) affirme que « le littoral corse est multiple » : il n'y a non pas UN mais DES littoraux. Compte tenu de l'intérêt des photographies depuis la mer, est formulée l'idée d'un groupe de travail. Il est également souhaité que l'élaboration des PLU se fasse sur une courte échelle de temps afin de mieux maîtriser la chronologie et la forme de l'urbanisation.

La synthèse du PADDuC

Cette synthèse (50 pages) est accompagnée de nombreux tableaux et cartes.
Après un court préambule (p. 3-5) sont déroulées sept grandes parties, allant du plan au schéma d'aménagement

Une première partie (p. 5-8 : « QU'EST-CE QUE LE PADDUC ? ») rappelle ce qu'est censé être le PADDuC selon la loi du 05.12.2011 (présentation de l'intégralité du texte officiel). La seconde partie (p. 9-19 : « UN PROJET PARTAGÉ POUR LA CORSE »), tout en soulignant qu'ils ont été définis dans le cadre d'une « démarche de démocratie de proximité » aux trois échelons régional, local et citoyen, précise ses trois «piliers » : le développement sociétal, le développement économique et (ce qui nous intéresse particulièrement) la dimension environnementale.

Il est également dit (p. 10 -11) en quoi, avec les assises du foncier et du logement (09.2010) et les assises du littoral (mention du Livre Blanc) (11.2011- 03.2012), ce projet a déjà été engagé. Ainsi, en vertu de la loi du 05.12.2011, le PADDuC succède au plan de développement (1993 actualisé en 1998) et au Schéma d'aménagement de l'État (1992), encore en vigueur.

La « stratégie d'élaboration » (p. 12-15) s'est mise en place en trois étapes : en retenant d'abord un modèle de développement (le débat d'orientation du 26 juillet 2012 a permis de dégager un « projet de société » portant un « modèle de développement), puis en élaborant un PADD (adopté 01.2014), sur la base d'une « gouvernance partagée » et d'une « approche participative », enfin en définissant un schéma d'aménagement (qui est en quelque sorte la « cartographie » du PADDuC), présenté à l'Assemblée de Corse en septembre 2014.

La procédure d'approbation, organisée selon un calendrier allant de 2012 au 01.10. 2015, s'étale ainsi sur une période de plus de trois ans, si on prend comme date de démarrage la conclusion des assises du Littoral, et cinq ans si l'on se réfère à la délégation donnée par le Président Paul Giaccobi à la conseillère Maria Guidicelli.

Sachant que la loi du 05.12.2011 donne au PADDuC les attributions d'une DTA, ses compétences sont de ce fait assez étendues. Il est donc « bien plus qu'un document d'urbanisme » : il a pour vocation d'assurer la cohérence non seulement entre modèle de développement retenu, le PADD et le Schéma d'aménagement (SAT), mais aussi avec le PNR , « partenaire majeur », dont la charte (1972) est de ce fait à actualiser.
La synthèse mentionne (p.17-19) les priorités retenues dans ce contexte : celle d'un développement équilibré de l'île (noter la persistance de cet objectif), celle du « maintien du capital environnemental du territoire et de sa biodiversité » et celle de donner une place centrale aux « dimensions d'identité et de culture ». La question du sens (p. 19) recouvert par ces priorités est fondamental : il aidera à élaborer des projets de territoire (PLU) clairs et de qualité ; il permettra de mettre en œuvre « la problématique environnementale » et la « nécessité de préciser les concepts » des lois Littoral et Montagne. Au final, il permettra d'éviter un « aménagement au coup par coup ».

Une troisième partie (p. 20-27 : III PROJET DE SOCIÉTÉ > PADD) est consacrée au plan de développement, le PADD. Les faiblesses de l'île et les risques auxquels elle est exposée sont évalués, mais aussi ses potentiels : à côté de ses espaces ruraux et de ses « culture et identité marqueurs du territoire », son « capital environnemental » est présenté comme un « avantage compétitif » (encarts intéressants) (p. 21).
Le modèle de développement retenu se voit défini dans un encart à travers ses quatre grands objectifs, à savoir :

- passer d'une économie de la rente à une économie productive
- valoriser les ressources naturelles et le capital humain
- réduire la dépendance,
- générer une économie durable au service de l'amélioration des conditions de vie des habitants de l'île et du rééquilibrage territorial.

Ce modèle est ensuite précisé dans ses principales caractéristiques. Elles insistent sur la dimension sociale de ce modèle (charte de lutte contre la précarité et l'exclusion sociale, la culture et l'identité comme ouverture sur le monde, préservation des ressources naturelles en opposition aux modèles productivistes, la mobilisation en faveur d'une « nouvelle forme de gouvernance de projet, la réaffirmation de l'ancrage européen et méditerranéen de la Corse). Treize grandes orientations (p. 22) découlent de l'adoption de ce modèle de développement.

Le chapitre suivant (p. 23-34) s'attache à transcrire ce modèle de développement en un « véritable » PADD. Cinq objectifs stratégiques sont fixés :

- limiter la dépendance,
- gérer durablement les ressources,
- lutter contre la fracture territoriale et sociale, mettre culture et identité au service du développement,
- stimuler l'initiative privée par la création d'emplois et la formation,

Les changements qui en découlent se structurent autour de trois grands volets :

- faire société
- diversifier l'économie (durable)

- « mettre l'aménagement au service du développement et de la transition écologique et sociétale »

Plusieurs tableaux (p. 24-27) détaillent les trois volets précédents.

La partie suivante, la quatrième, est consacrée au Schéma d'aménagegement (p. 28-35 : PROJET D'AMÉNAGEMENT > SAT-Schéma d'Aménagement du Territoire). Sa portée se résume en trois points : aménager (fonctions urbaines, mobilités, limitation de l'étalement), affecter les sols (et en priorité aux fonctions productives), préserver (« faire vivre et exploiter durablement nos atouts : patrimoine environnemental et paysager, ressources locales »).
L'expression spatiale de ces trois points se traduit en une « Carte de synthèse fonctionnelle », « carte de destination générale des différentes parties de territoire », elle-même décomposée en quatre cartes spécialisées : celle des enjeux environnementaux, celle des enjeux agricoles, celle des enjeux urbains et économiques, et celle des enjeux côtiers. Le contenu de ces cartes est détaillé, illustré page 31 par une carte de synthèse (approuvée le 2 octobre 2015).

En fin de chapitre sont soulevés plusieurs problèmes (« nœuds gordiens ») concernant le manque d'intégration des fonctions métropolitaines, des anomalies relatives aux chaînes d'approvisionnement (flux, stockage, ports), des questions d'aménagement spécifiques aux golfes à l'ouest et à la plaine orientale.

La cinquième partie (p. 35-39 : V UN DOCUMENT DE PORTÉE NORMATIVE) rappelle la portée de la loi relative au PADDuC. Un premier tableau (accompagné d'une « carte de destination générale » au 1/100 000e) présente (p. 36-37) les règles d'urbanisme du PADDuC selon les 3 types de territoires (colonnes) : « générales », « littoral », « montagne ». Un second tableau identifie (p. 38), la destination des sols (première colonne) et les préscriptions réglementaires (seconde colonne) les trois principaux « zonages » du PADDuC : espaces à vocation urbaine et économique, espaces à vocation agricole, espaces à vocation naturelle (et/ou agricole). Cependant, le PADDuC devant s'affranchir d'un urbanisme de règlement pour se diriger vers une urbanisme de projet, ces « zonages » sont ensuite déclinés en SER (secteurs d'enjeux régionaux), en ESA (espaces stratégiques agricoles), et, ce qui nous intéresse plus particulièrement, en ESE (espaces stratégiques environnementaux).

Une sixième partie (p. 40-45 : VI GOUVERNANCE ET MISE EN OEUVRE) vient compléter la précédente : elle dresse, en les considérant comme de « nouvelles pratiques de l'aménagement, la liste des trois principaux outils opérationnels dont dispose la Corse pour la mise en œuvre du PADDuC : l'AAUC (l'agence d'urbanisme), l'OFC (l'office foncier), l'ADEC (l'agence de développement économique).
Issu des leçons de 50 années d'expérience des OIN (Opérations d'intérêt national, suivi des OIM, Opération d'intérêt métropolitain), un outil d'aménagement opérationel original : les OIT, opérations d'intérêt territorial, sera mis à disposition de la Corse. Un encart (p. 41) en donne une présentation avec un organigramme reliant le « comité de pilotage » des OIT au PADDuC, avec d'autres acteurs, l'agence d'urbanisme faisant office d'ensemblier et d'aménageur.

La septième et dernière partie (p. 45-46 : VII COMPOSITION DU PADDuC) dresse la liste des documents qui composent le PADDuC : ses cinq livrets (I : diagnostic ; II : modèle de développement et PADD ; III : schéma (SAT) ; IV : cartes 1 - 6 (orientations

réglementaires) ; V : évaluation environnementale) et ses neuf annexes (1 : charte de lutte contre la précarité ; 2 : plan montagne ; 3 : livret littoral ; 4 Infrastructures (SRIT); 5 : Trame verte et bleue (Schéma régional de cohérence écologique SRCE ; cf. Grenelle de l'environnement 2007) ; 6 (cartes 7-13) : Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ; 7 (cartes 9) : cartographies des espaces remarquables et caractéristiques ; 8 : schéma d'orientation pour le développement touristique (SODT) ; 9 : schéma d'organisation territoriale des outils et équipements culturels structurants.

La synthèse ne donne pas de conclusion, mais on peut l'associer à deux dossiers de presse (chronologie des 30 ans de fabrication du PADDuC et la consultation des personnes et organismes intéressés).

Rapport de Charte PNR 2018

La révision de la Charte, texte majeur d'un partenaire majeur du PADDuC était annoncé dans la synthèse de ce dernier (voir plus haut).

Il s'agit d'un document volumineux de 500 pages. Le sommaire (p. 1-4) en rappelle les grandes lignes. Le renouvellement de la Charte vise à assurer une « synergie entre Charte et PADDuC, à se mettre en conformité avec le Grenelle de l'environnement (trame bleue-trame verte et préservation de la biodiversité (p. 17 et p. 43), de « construire un projet social durable » (p. 112) et de « préserver et valoriser les paysages et le patrimoine naturel et bâti (p. 122). Les annexes (p. 232) occupent plus de la moitié du document. On y trouve notamment la liste de membres du Conseil scientifique (p. 232), le schéma régional de gestion sylvicole (SRGS) (p. 267), le Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (p. 269).

La première partie (p. 5 - 39) dit l'importance d'un renouveau pour le PNRC. À sa création en 1972, son périmètre était plus restreint, le rattachement de la Castagniccia étant plus tardif. Partant du constat que la Corse est « l'un des points chauds de la biodiversité en Méditerranée », la Charte du PNRC définissait l'objectif de sa création : « protéger les patrimoines "depuis la montagne, régissant tous les équilibres naturels, jusqu'à la mer" ». L'ampleur des patrimoines culturels et paysagers à conserver (toits de lauzes comme polyphonies) s'est élargi et leur préservation exige une maîtrise des impacts de la fréquentation touristique : le nombre des randonneurs a plus que doublé en 20 ans avec un pic de 400 000 visiteurs en août 2017, pour une population résdente de 320 000 habitants (voir tableau des chiffres clés du tourisme p. 7).

Nous y avons déjà insisté, à la suite de tous les autres plans et schémas d'aménagement, la recherche de l'équilibre entre mer et montagne est fondamentale et le parc joue un rôle important à cet égard (p. 9). Depuis l'extension de son périmètre (+ 11 %; 180 communes en tout dont 35 nouvelles avec liste de ces communes) (4484 km²), initialement pensé comme « l'intérieur de l'intérieur » de l'île, l'aire d'étude retenue pour la révision de la Charte s'inscrira désormais dans une logique d'« interfaces », de la montagne aux campagnes en allant jusqu'aux zones littorales.

La révision de la Charte doit aussi tenir compte de l'évolution du cadre réglementaire (p. 11), la collectivité territoriale de Corse étant devenue Collectivité de Corse avec un statut particulier et un gain d'autonomie depuis la loi NOTRe de 2015 et la réunion des deux départements antérieurs. En conséquence, l'élargissement des compétences de

l'Assemblée de Corse a conduit à la création de divers et nombreux offices chargés, dans leurs différents domaines, de préparer les décisions de la collectivité. Ils font l'objet d'une liste (p. 12), dont fait partie l'Agence d'urbanisme.

Pour ne retenir que les aspects environnementaux de l'action du PNR, on notera, à son bilan (p. 13), l'enlèvement de 2000 épaves et le traitement de 200 dépôts sauvages, son rôle dans le développement de l'agriculture biologique, dans l'adoption d'un contrat de rivière pour le Fangu.

Revenant brièvement sur l'historique de la révision de la charte du parc, le document pointe (p. 17) l'importance de la synergie à établir entre la charte du PNR et le PADDuC ; il est tout particulièrement fait mention du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et des « Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » (ONTVB : les trois dernières lettres de l'acronyme renvoie aux trames vertes et bleues ; un encart donne en donne la définition p. 18).

Les pages suivantes (p. 24-27) précisent les objectifs opérationnels pour la montagne (et ses villages) au nombre de quatre et pour le littoral au nombre de trois et les ordonne dans un tableau les croisant avec les grandes thématiques du Parc.

En résumé, la mission n°1 (p. 28-31) cible la protection des paysages et des patrimoines, le respect de la biodiversité et des continuités écologiques ; la mission n°2 (p. 32) concerne l' aménagement à travers un conseil architectural et paysager pour la préservation, l'unité et le caractère des villages d'habitat groupé de montagne (chartes paysagères ou plans de paysages) ; la mission n°3 (p. 33) le développement et la qualité de vie au coeur de laquelle la forêt tient une place non négligeable ; la mission n°4 (p. 34) concerne l'accueil, l'éducation et l'information du public ; la mission n°5 (p. 35) s'intéresse aux actions expérimentales et à la contribution à des programmes de recherche.

Un encart (p. 36-38) résume la mise en forme de la Charte renouvelée.

Dans sa seconde partie, particulièrement développée (p. 40-193), le document de révision du PNR présente le « projet territorialisé » à travers trois types de territoires rapportés à ce qui est dénommé « axes » : la montagne, le rural et le littoral.

L'axe n°1 (p. 41-90) relatif à la montagne est très précis, tant sur le plan biologique avec la liste des zones Natura 2000 que sur le plan de la gestion durable (avec un encart sur le régime forestier), que sur celui des milieux forestiers (un passage concerne notamment les qualités mécaniques du pin Laricio) et celui de la gestion des grands itinéraires de randonnée.

L'axe n°2 (p. 91-157) se penche sur les villages et le rural. L'objectif est de réduire la dépendance des territoires ruraux qui ont une structure économique faiblement productive et fortement tertiarisée, de s'orienter vers une demande touristique moins focalisée sur le littoral, d'expérimenter et de susciter l'innovation dans les techniques de construction, de soutenir regroupement foncier et de produire un « Document d'objectif agricole et sylvicole » (DOCOBAS). Le passage suivant qui invite à « assurer la transmission des techniques constructives et savoir-faire traditionnels et promouvoir les

métiers et matériaux spécifiques » laisse penser que l'innovation dans la construction n'entre pas en contradiction avec la sauvegarde de la tradition.
Le même axe fixe aussi l'objectif de « construire une économie forestière durable » (p. 99) et présente en guise d'illustration un encart sur la charte forestière du Fium'Orbu, financée par l'Europe, l'État et la CTC, et déployée sur un territoire de 49 000 ha relevant de 9 communes plantées de 70 % de forêts privées.
En s'appuyant sur une belle carte autour de La Porta (p. 108), l'invitation est également faite de développer le tourisme culturel.

Le littoral fait l'objet de l'axe 3 (p. 158). Pour ce qui est du Parc, sa compétence concerne pour l'essentiel le littoral occidental avec la réserve naturelle de Scandola et le site classé au patrimoine de l'humanité (Unesco). De belles cartes (p. 160) en définissent le périmètre. Cependant le Parc a aussi un droit de regard sur la côte orientale pour un secteur englobant la base aérienne de Solenzara. Ici aussi des cartes (p. 161) permettent d'en définir les contours. D'autres précisions sont apportées sur la géologie de la réserve naturelle de Scandola (p. 170) et la réserve de biosphère du Fango (p. 177). Enfin la recommandation est faite de « promouvoir un urbanisme respectueux des paysages» (p. 193).

Enfin la troisième et dernière partie (p. 199-228) définit les moyens de mise en oeuvre de la charte. Un schéma (p . 207) présente la méthode d'évaluation (page suivante) et l'explicite au moyen d'une série d'encarts rectangulaires (ambitions partagées) et ronds (questions évaluatives) (p. 208 – 217). D'autres outils sont également mentionnés, dont un tableau d'indicateurs d'évaluation (p. 218 – 221) ainsi qu'un schéma extrait du logiciel EVA des PNR (p. 227). Deux cartes (p. 222 – 223), l'une sur la démographie, l'autre sur le nombre d'emplois par commune du Parc, complètent opportunément l'ensemble.

Viennent ensuite une douzaine d'annexes (p. 231- 282) apportant diverses précisions, comme la liste du Conseil scientifique et de prospective du PNRC (y figurent nombre de chercheurs et d'universitaires), le logo du parc en conformité avec la charte graphique nationale des PNR, la liste des communes qui en font partie, les plans, programmes s'appliquant sur le territoire du parc, mais aussi la valeur ajoutée du PNRC en regard des précédents, un glossaire des sigles, la liste des Natura 2000, un organigramme du Syndicat mixte qui assure la gestion du parc.

Propriano, juin 2023.