

AVISU CESEC 2024-36¹
AVIS CESEC 2024-36

Relatif à
Rilativu à

L'analyse globale de l'application du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) et engagement de la procédure de révision²

L'analisi glubale di a messa in opera di u Pianu d'Assestu è di sviluppu durevule di a Corsica è messa in anda di a prucedura di revisione

Vu le Code général des Collectivités territoriales, notamment ses articles L. 4422-34 à L. 4422-37, R.4422-4 à R. 4425-6 ;

Vistu u Codice generale di e Cullettività Territoriale, in particolare i so articuli L. 4422-34 à L. 4422-37, R.4422-4 à R. 4425-6 ;

Vu la lettre de saisine du 14 novembre 2024 par laquelle Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse demande l'avis du Conseil Economique Social, Environnemental et Culturel de Corse sur **L'analyse globale de l'application du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) et engagement de la procédure de révision ;**

Vistu a lettera di presentazione di u 14 di nuvembre di u 2024 di u Sgiò Presidente di u Cunsigliu Esecutivu di Corsica chì dumanda l'avisu di u Cunsigliu Ecuomicu, Sucial, di l'Ambiente e Culturale di Corsica rilativu à L'analisi glubale di a messa in opera di u Pianu d'Assestu è di sviluppu durevule di a Corsica è messa in anda di a prucedura di revisione ;

¹ Adopté à la majorité des suffrages exprimés

Votants 52

NPAV : 1 (CUCCHI-GENOVESI Laetitia)

ABSTENTION : 3 (LUCIANI Denis ; OGLIASTRO Fabrice ; PANTALONI-BARANOVSKY Julie)

CONTRE : 2 (ANGELETTI.A ; CIANFARANI.F)

POUR : 46

² Rapport AC 2024/O2/300

Après avoir entendu, Monsieur Julien PAOLINI, Président de l'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse Président de l'Conseiller exécutif en charge de l'aménagement du territoire, de l'énergie, du logement, des bois et forêts ;

Sur rapport d'André ANGELETTI, pour les sections réunies, jeudi 21 novembre 2024 ;

À nant' à u raportu André ANGELETTI, per e sezione, addunite, ghjovi u 21 di nuvembre di u 2024 ;

***U Cunsigliu Economicu, Sicial, di l'Ambiente e Culturale di Corsica
Adunitu in seduta pienaria u 26 di nuvembre di u 2024, in Aiacciu
Prununzia l'avisu chì seguita***

Postérieurement à son examen en Chambre des territoires et en Conseil de l'aménagement et d'urbanisme de la Corse (CAUC), Monsieur le Président du Conseil exécutif de Corse a soumis à l'avis **du CESECC** un rapport relatif à l'analyse globale de l'application du PADDUC et à l'engagement d'une procédure de révision de ce plan.

Le CESECC, bien qu'il soit conscient des difficultés inhérentes à la gestion des rapports, **regrette** que les délais de transmission, une fois de plus très contraints, ne permettent pas, matériellement, une étude approfondie des résultats de l'analyse de l'application du PADDUC ni des perspectives sur les travaux à mener lors d'une future révision du document. **Il regrette** tout autant le manque de concertation dans la réalisation de ce bilan et l'absence de travail en amont de la présentation du rapport. **Il relève** que le Conseil d'aménagement et d'urbanisme de Corse (CAUC), pourtant créé par délibération de l'Assemblée de Corse en novembre 2021, n'a été réuni qu'une seule fois depuis, très tardivement et postérieurement à la réalisation de l'analyse globale du PADDUC. **Il considère** aussi que les services de l'Etat, garants du respect des nombreuses lois et règlements repris dans le PADDUC et qui sont susceptibles à ce titre d'apporter un éclairage sur la mise en œuvre du PADDUC, n'ont peut-être pas été suffisamment associés à l'élaboration de ce bilan, si ce n'est au travers de leur présence à cette seule réunion du CAUC.

Le CESECC rappelle que, dans son avis référencé 2021-62 du 16 novembre 2021 et relatif à la *"méthode d'analyse globale des résultats du PADDUC et de son application notamment du point de vue de l'environnement"* il avait formulé les remarques suivantes :

- ✓ *Le rapport soumis à l'avis **du CESECC** indiquait que l'analyse globale serait conduite suivant les modalités prévues par le PADDUC, or le livret 2 du PADDUC, en page 44, met en avant pour son élaboration une démarche de démocratie de proximité en direction des élus, des partenaires institutionnels, de l'Etat, des représentants socioprofessionnels et des associations de citoyens. Le quatrième pilier du PADDUC, sur La gouvernance, en page 273, préconise une concertation et un partage de l'information avec les citoyens, avec des outils innovants qui permettent la création d'espaces dédiés aux débats échanges et rencontre. La délibération N° 17/344 de l'Assemblée de Corse concernant le PADDUC et ayant pour sujet son "retour citoyen » va dans le même sens. **Le CESECC proposait** que ces outils de*

concertation soient enfin mis en place pour cette phase d'évaluation globale externe du PADDUC, qui concerne tous les citoyens, en leur direction et celle de tous les acteurs prévus en consultation externe.

- ✓ *Ainsi le **CESECC** estimait que la mise en œuvre d'une campagne d'information et de sensibilisation auprès de l'ensemble de la population s'impose, afin qu'elle ne soit pas uniquement destinataire de l'analyse, mais qu'elle y contribue.*
- ✓ *Il rappelait que le contenu du PADDUC précise les codes de l'urbanisme et de l'environnement et doit être mis en conformité avec les nouvelles lois. De plus, un protocole d'accord a été conclu entre l'état et la CdC en date du 13 Mars 2017 au sujet de la prise en compte optimale du PADDUC, par des actions concertées en matière de communication en direction des différents acteurs pour alerter sur la nécessité de prendre en compte les principales évolutions législatives et insister sur la nécessaire vigilance de l'Etat et de la CdC à ce sujet, ainsi que pour la mise en exergue d'un renforcement en amont des projets d'urbanisme pour éviter l'insécurité juridique. En conséquence, si la gestion, la modification et la révision du PADDUC relèvent bien de la Collectivité de Corse, le **CESECC** suggérait que l'Etat pourrait y être associé de manière plus concernée et directe, plutôt qu'en faisant simplement partie du processus d'analyse externe.*

Il constate que ses préconisations n'ont pas été prises en compte, **et réaffirme** qu'elles auraient été de nature à enrichir utilement les travaux d'analyse et d'évaluation.

Néanmoins, malgré la brièveté des délais de sa saisine, **le CESECC** a d'ores et déjà identifié un certain nombre de constats, de freins ou de points d'achoppement dans la mise en œuvre du PADDUC sur lesquels il convient de porter une attention particulière et dont **il lui faudra**, dans la poursuite du processus, réexaminer les détails.

Il avait d'ailleurs déjà, à plusieurs reprises, relevé un certain nombre de ces points, et renvoie notamment à ses avis précédents relatifs au suivi et à l'évaluation du PADDUC, ainsi qu'à la méthode d'analyse globale et à la création du Conseil de l'aménagement et de l'urbanisme de la Corse.

Ces points sont listés ci-après, de manière non-exhaustive, dans l'attente de travaux futurs sur ce sujet :

- ✓ **Le CESECC constatait** que le PADDUC reste relativement méconnu et parfois mal compris, dans la mesure où il est encore appréhendé comme une contrainte interprétée au seul critère de la constructibilité de la parcelle par certains élus ainsi que par une grande partie des usagers. A ce titre, **il regrette** que l'analyse globale n'ait pas été plus poussée sur les domaines autres que l'urbanisme et l'aménagement (culture, langue, travail social et solidarité, emploi, etc.), qui montrent que le PADDUC est réellement un projet de société pour la Corse.
- ✓ Dans le même ordre d'idées, outre les dispositions du PADDUC en elles-mêmes, **le CESECC considère** qu'il intervient souvent dans des domaines où le maquis législatif et règlementaire adossé à une complexité administrative incontestable, ne permet pas une mise en œuvre fluide de ces lois et règlements.

- ✓ Le PADDUC se voulant être un projet de société pour la Corse dont la mise en œuvre doit se faire sur un temps très long, **le CESECC suggère** qu'il conviendrait d'en sécuriser les contours et les idées principales, pour le prémunir d'éventuels changements brutaux à l'occasion d'événements sociétaux ou politiques qui seraient susceptibles d'en altérer l'intention initiale.
- ✓ **Le CESECC a** maintes fois déploré la faiblesse du nombre de communes qui ont élaboré de document d'urbanisme ou mis en compatibilité avec le PADDUC les documents d'urbanisme existants, alors que cela aurait dû être réalisé dans un délai de trois ans maximum, et **partage** le constat sur ce point qui est exprimé dans l'analyse globale du PADDUC.
- ✓ **Le CESECC constate**, malgré les dispositions du PADDUC, que le mitage perdure et que la régularisation des tâches urbaines est source d'inquiétudes.
- ✓ **Le CESECC préconise**, dans les réflexions futures, d'accorder une attention particulière à la loi ZAN et à ses évolutions. Elle permet de limiter l'étalement urbain qui, outre son impact sur le paysage, a aussi des répercussions économiques lourdes (ramassage des déchets, transports scolaires, etc.). De plus, la désimperméabilisation des sols est un moyen d'importance pour lutter contre les inondations et reconstituer les nappes phréatiques.
- ✓ **Le CESECC s'interroge** devant le nombre conséquent de recours déposés devant le tribunal administratif pour des affaires relatives à l'urbanisme, car les dispositions protectrices figurent largement dans le PADDUC. **Il estime** que cela remet en question l'efficacité des moyens dédiés à leur mise en œuvre.

Concernant le souhait de révision du PADDUC exprimé dans le rapport qui lui a été soumis, **le CESECC rejoint** l'argumentaire du rapport, sur la nécessité de prendre en compte dans le PADDUC des domaines qui n'avaient sans doute pas, à l'époque de sa réalisation, la même prégnance pour notre territoire. **Il prend** pour exemple le dérèglement climatique et ses conséquences, la mise en œuvre de la loi Climat et résilience, la précarisation croissante, la gestion de la ressource en eau, la reconquête des marchés locaux ou encore l'intermodalité des transports. Toutes problématiques d'égale importance et qui, selon **le CESECC**, impactent la vie sur l'île et dépassent les seuls cadres de l'urbanisme et de l'aménagement.

Sur la méthodologie qui sera envisagée pour présider aux travaux de révision du PADDUC, **le CESECC rappelle** que, dans son avis 2020-36 relatif au "rapport de suivi et d'évaluation du PADDUC 2017-2019", **il souhaitait** que la volonté de concertation qui a présidé à son élaboration se retrouve dans le processus de révision du PADDUC, **et préconisait** la recherche des bons leviers et des bons outils pour que cette concertation s'organise le plus largement possible.

A cet égard, **le CESECC considère** qu'une ou deux réunions du CAUC par an et des rapports d'étapes, donc a posteriori des décisions et des actions, seront insuffisants à la mise en place d'une concertation pourtant indispensable, **et préconise** la mise en place d'ateliers de travail thématiques auxquels, à son sens, devront être associés tous les partenaires concernés. **Il estime** qu'une implication de l'ensemble des forces vives de la

société corse serait de nature à favoriser la compréhension et l'appropriation de ce document, et sa caractérisation comme étant un projet de société donnant l'orientation des politiques publiques pour une Corse où il fait bon vivre et travailler et une grille et des outils pour construire spatialement un avenir durable des territoires.

Le CESECC considère, par ailleurs, que l'analyse des réponses au questionnaire adressé aux communes (analyse externe) contient un certain nombre de constats dont elle n'a pas recherché et exprimé les causes, par exemple vis-à-vis des différences dans le taux de réponses en fonction de la typologie des communes.

Concernant le processus de révision du PADDUC, comme **il l'a fait** pour l'analyse globale et sans préjuger de la nature et de la forme des travaux qui seront conduits, **le CESECC formule** d'ores et déjà certaines remarques et préconisations :

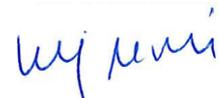
- ✓ Suite au constat que le PADDUC, bien qu'étant un document de qualité, est encore mal connu, mal compris et qu'il reste encore peu appliqué, **le CESECC suggère** qu'un jeu de fiches-outils, les plus claires et concises possibles, annexées au PADDUC, pourrait être de nature à en faciliter la vulgarisation et l'appropriation, a fortiori dans une nouvelle rédaction qui se veut simplifiée dans son contenu et dans sa forme.
- ✓ **Le CESECC relève** que le rappel, obligatoire, de la législation dans le PADDUC est souvent considéré comme des outils de coercition, présidant à l'interdiction de faire telle ou telle chose. Mais **il rappelle** qu'elles sont là aussi, et peut-être surtout, pour assurer une meilleure qualité de vie aux habitants de l'île. **Il préconise** de garder ce point à l'esprit lors des travaux de révision, dans l'optique de rechercher un équilibre, une articulation, entre protection du territoire et bien vivre ensemble, entre aménagement et cadre de vie.
- ✓ Par ailleurs, **le CESECC considère** que la croissance démographique de la Corse et ses caractéristiques sont une des composantes transversales des réflexions qui devront être menées, mais qu'elles doivent être envisagées en gardant en tête que notre territoire est, des territoires insulaires et méditerranéens, celui qui a la densité de population la plus faible.
- ✓ **Il préconise** que le développement, en termes économiques mais aussi culturels et sociétaux, soit considéré comme une préoccupation aussi importante que l'urbanisme, l'aménagement, ou la préservation de l'environnement.

Le CESECC attire l'attention sur les évolutions législatives à venir et leurs conséquences, en particulier sur la situation des biens patrimoniaux en indivision dans les villages, ainsi que, dans le même ordre d'idée, sur la gestion de l'articulation, dans les communes concernées, entre loi montagne et loi littoral et sur la fin de l'application de l'arrêté Miot prévue pour 2027. Le CESECC rappelle que le Sénat s'est prononcé à l'unanimité en faveur de la prorogation de l'arrêté Miot jusqu'en 2037. Il demande à la CdC de travailler en lien avec les députés, afin de faire passer cette proposition de loi à l'agenda parlementaire pour rendre cette prorogation effective.

- ✓ **Il suggère** qu'une attention particulière soit portée à la réalisation des documents d'urbanisme **et rappelle** qu'à plusieurs reprises dans ses avis, il a préconisé que les aides accordées aux communes et à leurs groupements puissent être conditionnée à leur adoption. A ce sujet, **il considère** qu'une sécurisation juridique du futur PADDUC sera nécessaire pour empêcher, notamment, qu'une commune voie sa carte communale ou son PLU acceptés et non déférés en justice alors même qu'ils ont fait l'objet de réserves lors de leur passage en Commission territoriale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestier (CTPNAF) qui n'ont pas été levées.
- ✓ Face au constat que, en matière d'urbanisme et d'aménagement, le tribunal administratif fait référence de façon quasi-systématique aux dispositions du PADDUC qui sont opposables, **le CESECC préconise** que ce constat devienne une composante des réflexions à venir pour que ses dispositions soient juridiquement sécurisées.
- ✓ **Le CESECC suggère** aussi que les transversalités soient présentes dans l'ensemble des réflexions, et qu'un lien soit systématiquement envisagé entre développement et réglementation. En matière d'agriculture, notamment, si une cartographie et des dispositions existent dans le PADDUC, elles ne peuvent être dissociées, dans leur conception et leur élaboration, des moyens de développement de l'activité agricole, tant en termes d'évolution des structures existantes qu'en termes d'installations nouvelles. Selon **le CESECC**, la juste définition des espaces dédiés à l'agriculture est indissociable des moyens accordés à son développement.

Le CESECC prend acte du rapport de Monsieur le Président du Conseil exécutif de Corse relatif à l'analyse globale de l'application du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse et à l'engagement d'une procédure de révision.

La Présidente,



Marie-Jeanne NICOLI