

**DELIBERATION N° 17/344 AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE
APPROUVANT LES PROPOSITIONS D'ACTIONS RELATIVES AU "RETOUR
CITOYEN" INSCRIT AU PADDUC**

SEANCE DU 26 OCTOBRE 2017

L'an deux mille dix sept, le vingt six octobre, l'Assemblée de Corse, convoquée le 11 octobre 2017, s'est réunie au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de M. Jean-Guy TALAMONI, Président de l'Assemblée de Corse.

ETAIENT PRESENTS : Mmes et MM.

Guy ARMANET, Marie-France BARTOLI, Paul-Marie BARTOLI, François BENEDETTI, François BERNARDI, Jean BIANCUCCI, Mattea CASALTA, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS, Marcel CESARI, Pierre CHAUBON, Christelle COMBETTE, René CORDOLIANI, Muriel FAGNI, Marie-Xavière FILIPPI, Stéphanie GRIMALDI, Lauda GUIDICELLI, Julie GUISEPPI, Xavier LACOMBE, Paul LEONETTI, Antonia LUCIANI, Marie-Thérèse MARIOTTI, Jean-Martin MONDOLONI, Karine MURATI-CHINESI, Nadine NIVAGGIONI, Marie-Thérèse OLIVESI, Antoine OTTAVI, Laura Maria POLI, Juliette PONZEVERA, Rosa PROSPERI, Joseph PUCCI, Josette RISTERUCCI, José ROSSI, Marie-Antoinette SANTONI-BRUNELLI, Marie SIMEONI, Michel STEFANI, Jean TOMA, Petr'Antone TOMASI, Hyacinthe VANNI

ETAIENT ABSENTS ET AVAIENT DONNE POUVOIR :

M. Paul-André COLOMBANI à Mme Mattea CASALTA
Mme Françoise NADIZI à Mme Marie-Xavière FILIPPI
M. Paulu Santu PARIGI à M. Marcel CESARI
M. Camille de ROCCA SERRA à Mme Christelle COMBETTE
M. Ange SANTINI à Mme Marie-Thérèse MARIOTTI
Mme Anne-Laure SANTUCCI à Mme Juliette PONZEVERA

ETAIENT ABSENTS : Mmes et MM.

Dominique BUCCHINI, Christophe CANIONI, Paul GIACOBBI, Maria GUIDICELLI, Delphine ORSONI, François TATTI

L'ASSEMBLEE DE CORSE

- VU** le code général des collectivités territoriales, titre II, livre IV, IV^{ème} partie,
- VU** la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse,

- VU** le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 « relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes »,
- VU** la délibération n° 15/235 AC de l'Assemblée de Corse du 2 octobre 2015 portant approbation du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC),
- VU** la délibération n° 16/274 AC de l'Assemblée de Corse du 24 novembre 2016 portant modification simplifiée des statuts de l'A.A.U.C,
- VU** la délibération n° 17/223 AC de l'Assemblée de Corse du 27 juillet 2017 approuvant le rapport annuel d'évaluation et de suivi du PADDUC,
- SUR** rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse,
- SUR** rapport de la Commission du Développement Economique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement,

CONSIDERANT l'importance d'une meilleure démocratie participative, notamment en matière d'environnement et de droit de l'urbanisme

CONSIDERANT le PADDUC, particulièrement en son livret II, Partie III, « Gouvernance, Politiques d'Accompagnement et Mise en œuvre »,

ACTANT le fait que Mme Antonia LUCIANI ne prend pas part au vote,

APRES EN AVOIR DELIBERE

ARTICLE PREMIER :

APPROUVE le présent rapport.

ARTICLE 2 :

AUTORISE le Président du Conseil Exécutif de Corse à prendre toutes les mesures qu'il jugera nécessaires afin de mettre en œuvre les propositions d'action dudit rapport.

ARTICLE 3 :

La présente délibération fera l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la Collectivité Territoriale de Corse.

Ajaccio, le 26 octobre 2017

Le Président de l'Assemblée de Corse,

Jean-Guy TALAMONI

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Le présent rapport est à rapprocher de la délibération n° 17/223 AC, votée par l'Assemblée de Corse lors de la séance du 27 juillet 2017, approuvant le rapport annuel d'évaluation et de suivi du PADDUC.

En effet, l'adoption du PADDUC « a été marquée par un processus de co-construction et la recherche, au sein de l'Assemblée de Corse et parmi les citoyens, l'Etat et les instances représentatives, du plus large consensus ».

Le présent rapport s'inscrit dans la même réflexion et propose de poursuivre cette recherche « du plus large consensus » en mettant en œuvre une méthode de concertation et d'échanges permanents et inscrits dans la durée avec le public.

L'objectif est de permettre à tout un chacun de faire part de ses remarques, voire de participer à l'amélioration du document dans le cadre de ses révisions futures ; afin de tendre vers l'instauration d'une démocratie participative qui conduise à l'appropriation par tous, collectivités, organismes de toute nature, citoyens, de ce document majeur pour bâtir notre développement durable.

1- Ce que prévoit le PADDUC

Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) a été approuvé par l'Assemblée de Corse le 2 octobre 2015. Avant même d'être un document de portée partiellement normative, ce plan a d'abord été voulu comme un projet partagé pour la Corse.

De longues étapes ont permis d'aboutir non seulement à son approbation par l'Assemblée de Corse mais également à son acceptation par une large majorité des Corses. Des premières Assises du Foncier et du Logement organisées en 2010 jusqu'au vote définitif de 2015, des milliers de personnes ont été associés à cette démarche : élus, partenaires institutionnels, représentants socio-professionnels et associatifs, citoyens, société corse dans son ensemble.

La construction progressive de ce document s'est inscrite dans une démarche explicite de proximité et de concertation à tous les échelons notamment grâce à une concertation directe avec les citoyens. D'évidence, les élus de l'Assemblée de Corse n'ont pas voulu se limiter aux seules règles issues du Code de l'urbanisme et du Code Général des Collectivités Territoriales, notamment aux concertations des personnes publiques associées et aux avis obligatoires.

L'élaboration du PADDUC s'est ainsi effectuée dans le cadre d'une concertation engagée via la mise en place de sondages, d'enquêtes, la collecte de contributions, la tenue de multiples réunions et ateliers thématiques.

Le livret II du PADDUC a particulièrement insisté sur la nécessité de construire et faire vivre le PADDUC comme un projet partagé pour la Corse.

La dernière partie du Livret II avance des propositions concrètes sur la « Gouvernance, Politiques d'accompagnement et mise en œuvre », afin que le

PADDUC soit également « l'amorce d'un processus permanent de portage et d'accompagnement de la politique de développement et d'aménagement du territoire qu'il aura mise en place ».

L'adoption par l'Assemblée de Corse du premier rapport annuel de suivi du PADDUC lors de la session des 27 et 28 juillet 2017 participe de cette même volonté de partage de l'information.

Ce rapport est né d'une demande du législateur d'adresser chaque année au Premier Ministre une évaluation de la consommation des Espaces Remarquables et Caractéristiques du Littoral ainsi que des Espaces Proches du Rivage. La délibération du PADDUC demande également de renseigner un certain nombre d'indicateurs de suivi du PADDUC. Les modalités de partage de l'information offrent ainsi la possibilité à tous les acteurs d'anticiper de façon rationnelle les points du PADDUC susceptibles de faire l'objet d'une future modification. En effet, l'article L. 4424-14 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose à la fois que lorsque le PADDUC peut être modifié sur proposition du Conseil Exécutif lorsque « les changements envisagés n'ont pas pour objectif de porter atteinte à son économie générale » (L. 4224-14-I du CGCT), mais aussi qu'il sera procédé par le Conseil Exécutif à une analyse globale « à l'expiration d'un délai de 6 ans à compter de la date d'approbation » (L. 4424-14-II du CGCT).

Ce rapport contenait :

- un rappel des orientations stratégiques du PADDUC et leur déclinaison concrètes,
- un point sur la question des recours engagés à l'encontre du PADDUC auprès des juridictions,
- un point des actions entreprises pour l'accompagnement des communes pour l'élaboration de leur document d'urbanisme en compatibilité avec le PADDUC, et leur état d'avancement,
- les études engagées pour la facilitation des orientations stratégiques du PADDUC,
- le détail des outils mis à disposition également pour sa mise en œuvre opérationnelle et les actions entreprises,
- les indicateurs de suivi.

Le vote de ce rapport annuel de suivi et d'élaboration du PADDUC a permis de continuer à inscrire ce document-cadre dans une démarche d'information et de co-construction et de mieux comprendre les perspectives offertes par le PADDUC.

L'importance de la démocratie participative a été soulignée à diverses reprises, en particulier lors de la session de l'Assemblée de Corse de juillet 2017.

Au-delà des informations rendues disponibles à tous grâce à ce rapport annuel, il y fut inscrit que la deuxième année de mise en œuvre du PADDUC serait l'occasion d'enclencher un processus de « retour citoyen ».

Celui-ci concerne des « moyens de communication, de pédagogie et de vulgarisation du document » qui s'intégreront dans une « démarche de concertation permanente en vue des révisions périodiques du PADDUC »¹.

¹PADDUC, Livret II, p. 273.

2- Les propositions pour un « retour citoyen »

Dans sa partie « Gouvernance », et en s'appuyant sur le rapport du sénateur Alain Richard datant de 2015, le PADDUC avait mis en avant sa volonté de faciliter la « participation du public » qui permet de mieux rapprocher les intérêts des citoyens directement concernés de ceux des décideurs.

« En ceci, cette démarche de co-construction apporte des garanties juridiques supplémentaires et s'inscrit pleinement dans la volonté de développer la gouvernance, quatrième pilier du développement durable.

La concertation et le partage de l'information passent par le traitement des propositions citoyennes et par la mise en place d'outils innovants qui permettent la création d'espaces dédiés aux débats, échanges et rencontres. Ce processus itératif implique la création de moyens techniques, juridiques et éducatifs qui s'inscrivent dans l'évolution de notre société. »²

Un autre rapport du Sénat a exploré encore plus récemment des problématiques voisines, sous la présidence de M. Henri Cabanel (Socialiste et Républicain -Hérault) : « Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec légitimité et efficacité en France en 2017 ».

Le PADDUC, parce qu'il touche aux domaines techniques du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme, aurait sûrement beaucoup à gagner d'une démocratie « coopérative », où, comme le définissent les sénateurs, « les citoyens et l'ensemble des parties prenantes seraient davantage associés, de façon continue et efficace, aux choix opérés par la collectivité ».

Ces propositions d'outils doivent faciliter la participation du public³, l'aide à la décision et l'échange d'informations dans un processus dynamique, ne privilégiant pas la « descente » ou même la « remontée » d'informations mais également permettant le développement d'une communication horizontale.

Au travers de ses compétences déployées et de l'action menée tout au long de ces deux années de mandature depuis l'adoption du PADDUC, l'Agence d'Aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse (AUE) a instauré en quelques sortes de fait, les prémisses d'organisation de ce « retour citoyen » qu'il nous faut mettre en œuvre de manière plus formelle et plus précise :

- réunions diverses avec les élus de proximité que sont les maires, dans le cadre de la politique d'accompagnement de l'AUE pour la rédaction des documents d'urbanisme locaux
- réunions avec les intercommunalités pour la mise en œuvre opérationnelle du PADDUC, notamment dans le cadre de l'aménagement des Secteurs à Enjeux Régionaux (SER)
- réponses aux sollicitations spontanées de particuliers sur des questions d'urbanisme

² PADDUC, Livret II, p. 274.

³ Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 « relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes »

- séances d'information /formation auprès des bureaux d'études en urbanisme et des géomètres experts
- rencontres avec les associations de défense de l'environnement pour entendre leurs doléances etc...

Ces différents échanges ont permis de soulever les difficultés de compréhension, les critiques ou les satisfactions du public sur le PADDUC. Ils ont permis aussi d'identifier la plupart des motifs d'incompatibilité des documents d'urbanisme locaux, et donc des pistes d'action pour travailler à une meilleure prise en compte des préconisations du PADDUC. Enfin, ils nous permettent de cerner ce qu'il est nécessaire de faire pour travailler à une meilleure appropriation de ce document-cadre par tous les acteurs de la société corse.

Ainsi, le « retour citoyen » doit viser différents publics :

- les élus des communes et des intercommunalités
- les acteurs, institutionnels ou associatifs, comme les entreprises opérant notamment sur les questions foncières, d'aménagement ou d'urbanisme
- le grand public.

De même, le « retour citoyen » doit :

- mieux informer
- recueillir les avis de la population
- offrir des espaces d'échanges
- associer les citoyens aux débats sur les révisions du PADDUC.

Ainsi, il s'agit de permettre à chaque citoyen, comme il y était invité au moment de son élaboration, de prendre part au suivi et à l'évolution du PADDUC, de s'approprier le document, et de participer, par ce dialogue instauré, à la construction collective de notre développement durable.

Les propositions qui suivent pourront donc être améliorées au fil du temps. Il s'agit de commencer de mettre en œuvre une nouvelle façon de vivre la politique, d'impliquer le citoyen et de nourrir des débats.

2.1 Proposition n° 1 : poursuite de l'information par des séminaires

En 2016, l'AUE a effectué de nombreux séminaires auprès des bureaux d'études en urbanisme et des géomètres-experts mais également en mairie.

À la demande des communes, des réunions d'information ont pu être organisées dans des mairies, parfois à destination exclusive des élus, parfois à destination du grand public.

Par ailleurs, un « classeur pédagogique » à destination des principaux acteurs est en cours de finalisation. Son objectif principal est de faire la pédagogie du PADDUC mais également de diminuer le risque d'incompatibilité des documents d'urbanisme.

Il s'agit donc de poursuivre et d'instituer de manière régulière ces échanges, avec les élus et leur bureau d'études d'une part, de sorte à poursuivre cette pédagogie, mais

aussi de rester au contact de leurs difficultés et de les aider à les surmonter ; d'autre part, de programmer des réunions annuelles avec le public pour une prise en compte des avis ou suggestions émises par la population.

2.2 Proposition n° 2 : consultation numérique, sondages et panels de citoyens

La consultation numérique paraît plus simple à mettre en place que les référendums consultatifs locaux, figurant déjà dans le Code Général des Collectivités locales (L. 1112-1 à L 1112-22) mais qui ont très rarement vu le jour, notamment en droit de l'environnement.

Ces consultations, qui peuvent être très généralistes ou plus pointues, sont susceptibles d'être utilisées par les élus comme une aide à la décision, au même titre qu'un sondage. Elles souffrent toutefois du possible défaut de surreprésenter les citoyens les plus impliqués et les mieux organisés.

Un autre instrument pouvant servir d'aide à la décision est le « panel de citoyens », parfois connu de « conférence de consensus ». Composé de citoyens non-experts mais représentatifs, il est toutefois coûteux à mettre en place.

Il pourra être ainsi organisé des consultations ou sondage du public afin de mesurer régulièrement le niveau de l'opinion sur les orientations stratégiques du PADDUC et/ou ses évolutions pressenties.

2.3 Proposition n° 3 : site Internet dédié

La mise en place de consultation numérique pourra être facilitée par la création par la CTC d'un site internet dédié au « Retour citoyen » relatif à toutes les problématiques du PADDUC.

Ce site aura pour vocation de faire remonter plus facilement les contributions de tous les acteurs, privés ou associatifs, dans les domaines touchant au PADDUC. Les envois de ces contributions pourront se faire, selon la volonté du contributeur, de façon anonyme ou publique.

Aujourd'hui, les pages concernant le PADDUC sont accessibles sur un onglet spécial du site internet de l'AUE (<http://www.aue.corsica>). L'objectif serait à moyen terme d'arriver à fournir dans un délai raisonnable d'une trentaine de jours ouvrés une réponse aux personnes effectuant une demande spécifique. Ce délai serait valide à la fois pour les remarques électroniques mais également pour les remarques parvenues par voie postale.

Le site internet aurait également pour objectif de donner une meilleure visibilité aux différentes études ayant permis l'élaboration du PADDUC ou prévues par celui-ci, aux différents rapports annuels, et aux actualités associatives ou juridiques. De plus, une meilleure compréhension de tous sera garantie par la mise en ligne de contenus moins techniques, plus accessibles et interactifs.

2.4 Proposition n° 4 : synthèse des contributions annuelles

Le rapport annuel d'évaluation et de suivi du PADDUC serait évidemment appelé à figurer sur ce site internet. Dès sa seconde édition, il aura vocation à intégrer une

synthèse annuelle des différentes contributions citoyennes, remontées par les différents canaux mis en place.

Comme indiqué dans le premier rapport annuel d'évaluation et de suivi, le PADDUC prévoit la présentation de ce rapport à une « instance de suivi et de coordination qui devra associer, outre la CTC, les collectivités locales (communes et intercommunalités) ainsi que des représentants économiques et sociaux. Les modalités de fonctionnement de cette instance seront définies conjointement par les acteurs associés. » Elle prévoit également que le rapport annuel de suivi et de coordination du PADDUC, une fois approuvé par l'Assemblée de Corse, sera mis à disposition « de l'ensemble de la population pour un « retour citoyen qui alimentera la concertation permanente en vue des révisions périodiques du PADDUC. »

Les caractéristiques énoncées dans le PADDUC semblent convenir à la future Chambre des territoires, dont l'objectif principal est de mieux coordonner l'exercice des compétences respectives des différentes collectivités territoriales et des intercommunalités en matière d'action publique et de solidarité financière.

Ces propositions ouvrent la possibilité d'améliorer la démocratie participative qui a non seulement marqué, mais aussi grandement facilité, l'adoption du PADDUC.

À travers les différentes et complexes sédimentations juridiques du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, elles permettent d'ouvrir la voie à un continuum de consultations permettant de prendre en considération les remarques et suggestions des citoyens.

Nous vivons une période de défiance vis-à-vis du politique alors que le citoyen est expert dans bon nombre de domaines. Il faut réinstaurer la confiance avec l'opinion publique, par un renouvellement des pratiques politiques, offrir des espaces d'échanges et de partage, intégrer la parole citoyenne à nos réflexions et à nos processus de décision.

Le « retour citoyen » du PADDUC doit être l'occasion pour notre Collectivité de mettre en œuvre un premier pilier de la démocratie participative qu'il nous faut instaurer dans un nouveau mode de gouvernance.