

**DELIBERATION N° 19/122 AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE  
APPROUVANT L'OFFRE DE SERVICES DE L'AGENCE D'AMENAGEMENT  
DURABLE, D'URBANISME ET D'ENERGIE DE LA CORSE DANS LE CHAMP  
DE L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES EN MATIERE D'URBANISME  
ET DE PLANIFICATION**

**SEANCE DU 25 AVRIL 2019**

L'an deux mille dix neuf, le vingt cinq avril, l'Assemblée de Corse, convoquée le 10 avril 2019, 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.**

Vannina ANGELINI-BURESI, Danielle ANTONINI, Véronique ARRIGHI, François BENEDETTI, François BERNARDI, Valérie BOZZI, Pascal CARLOTTI, Jean-François CASALTA, Mattea CASALTA, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS, François-Xavier CECCOLI, Marcel CESARI, Catherine COGNETTI-TURCHINI, Romain COLONNA, Christelle COMBETTE, Jean-Louis DELPOUX, Frédérique DENSARI, Santa DUVAL, Muriel FAGNI, Isabelle FELICIAGGI, Pierre-José FILIPPUTTI, Laura FURIOLI, Pierre GHIONGA, Fabienne GIOVANNINI, Michel GIRASCHI, Stéphanie GRIMALDI, Julie GUISEPPI, Xavier LACOMBE, Paul LEONETTI, Jean-Jacques LUCCHINI, Pierre-Jean LUCIANI, Paul MINICONI, Jean-Martin MONDOLONI, Paola MOSCA, Nadine NIVAGGIONI, François ORLANDI, Jean-Charles ORSUCCI, Marie-Hélène PADOVANI, Julien PAOLINI, Paulu Santu PARIGI, Chantal PEDINIELLI, Marie-Anne PIERI, Juliette PONZEVERA, Joseph PUCCI, Catherine RIERA, Anne-Laure SANTUCCI, Marie SIMEONI, Pascale SIMONI, Jeanne STROMBONI, Anne TOMASI, Petr'Antone TOMASI, Hyacinthe VANNI

**ETAIENT ABSENTS ET AVAIENT DONNE POUVOIR :**

M. Guy ARMANET à Mme Véronique ARRIGHI  
M. Francis GIUDICI à M. Jean-Louis DELPOUX  
Mme Marie-Thérèse MARIOTTI à Mme Christelle COMBETTE  
M. Antoine POLI à M. François ORLANDI  
Mme Laura Maria POLI à M. Michel GIRASCHI  
M. Pierre POLI à M. Paul MINICONI  
M. Louis POZZO DI BORGIO à Mme Juliette PONZEVERA  
Mme Rosa PROSPERI à M. Petr'Antone TOMASI  
M. Camille de ROCCA SERRA à Mme Chantal PEDINIELLI  
Mme Julia TIBERI à M. Pascal CARLOTTI

**L'ASSEMBLEE DE CORSE**

- VU** le Code général des collectivités territoriales, titre II, livre IV, IV<sup>ème</sup> partie, notamment les articles L. 4422-1 et suivants,
- VU** la feuille de route de l'Agence d'Aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse présentée à l'Assemblée de Corse le 26 juin 2018,
- SUR** rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse,
- APRES** avis de la Commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement,

Après avoir accepté de délibérer sur ce rapport selon la procédure d'urgence dans des délais abrégés (10 voix CONTRE : les représentants du groupe « Per l'Avvene »),

### **APRES EN AVOIR DELIBERE**

Après un vote à la majorité (43 voix POUR : les représentants des groupes « Femu a Corsica », « Corsica Libera », « Partitu di a Nazione Corsa », Mme Stéphanie GRIMALDI et M. Pierre GHIONGA, représentants du groupe « La Corse dans la République » ; 14 voix CONTRE : 10 représentants du groupe « Per l'Avvene » et 4 représentants du groupe « La Corse dans la République » ; 6 Non-participations : les représentants du groupe « Andà per dumane »),

#### **ARTICLE PREMIER :**

**ADOpte** le rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse relatif à l'offre de services de l'AUE dans le champ de l'accompagnement des collectivités en matière d'urbanisme et de planification.

#### **ARTICLE 2 :**

**AUTORISE** le Président du Conseil Exécutif de Corse à élaborer avec l'AUE un projet de convention-cadre portant sur le financement par la CdC des prestations d'AMO pour l'élaboration de PLU et de projets d'aménagement urbain, qui seraient fournies par l'AUE aux communes et intercommunalités qui en feraient la demande via des conventions de prestations de services.

#### **ARTICLE 3 :**

**AUTORISE** le Président du Conseil Exécutif de Corse à élaborer avec l'AUE et les collectivités locales des conventions de prestations de services tripartites.

#### **ARTICLE 4 :**

**AUTORISE** le Président du Conseil Exécutif de Corse à élaborer avec l'AUE un projet de convention visant à encadrer et préciser les modalités des missions que l'AUE pourrait exercer pour son compte, en particulier pour représenter la collectivité dans le cadre de son rôle de Personne Publique Associée à l'élaboration des documents d'urbanisme.

**ARTICLE 5 :**

**DIT QUE** les conventions visées aux articles 2, 3 et 4 feront l'objet d'un rapport qui sera soumis à l'Assemblée de Corse.

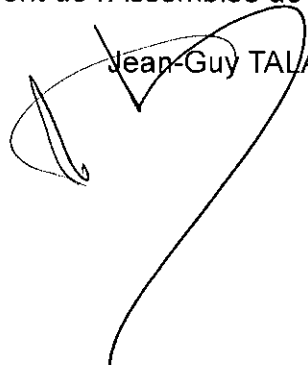
**ARTICLE 6 :**

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

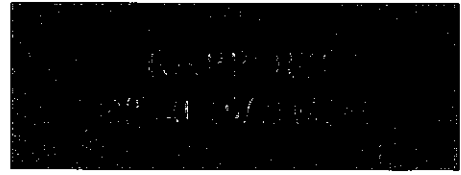
Ajacciu, le 25 avril 2019

Le Président de l'Assemblée de Corse,

Jean-Guy TALAMONI

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over the printed name 'Jean-Guy TALAMONI'. The signature is fluid and somewhat abstract, with a long, sweeping stroke that extends downwards and to the left.

COLLECTIVITE DE CORSE

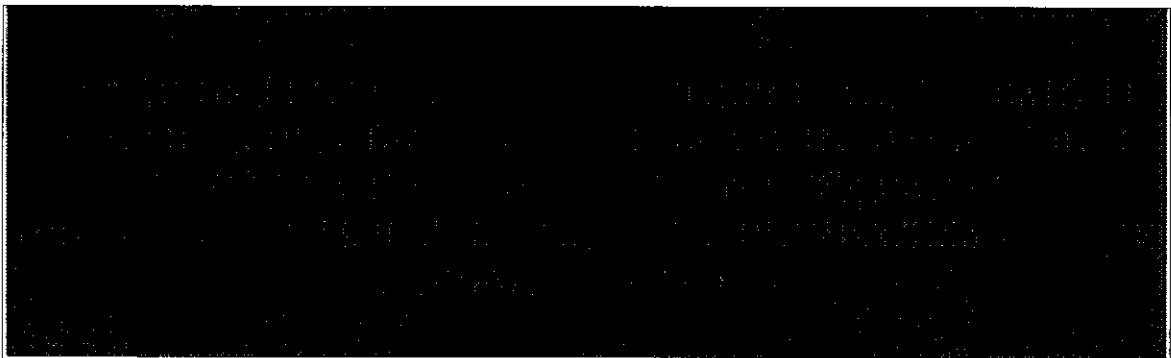


# ASSEMBLEE DE CORSE

1 ERE SESSION ORDINAIRE DE 2019

REUNION DES 25 ET 26 AVRIL 2019

RAPPORT DE MONSIEUR  
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE



COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

## RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

### I. Contexte et historique

Le rapport portant engagement territorial pour une politique foncière et du logement, adopté par l'Assemblée de Corse en juin 2011, avait identifié la création d'outils publics d'intervention comme un des leviers à actionner, au service d'une meilleure planification de l'urbanisation, de la gestion durable des espaces et pour freiner les comportements spéculatifs.

Parmi ces outils, la future agence d'urbanisme était destinée à « aider les collectivités, et principalement les communes rurales et leurs intercommunalités, à développer les outils de planification ». Cette agence aurait par ailleurs à « assurer l'ingénierie globale nécessaire à la mise en œuvre du PADDUC. Les agences d'urbanisme ont fait la preuve de leur efficacité depuis de nombreuses années, la CTC peut en attendre une accélération de la couverture en documents d'urbanisme de l'île, une facilitation de la mise en compatibilité PLU-PADDUC, une assistance dans l'organisation du débat public autour des grandes questions de l'aménagement ».

Aux origines des dispositifs mis en place à partir de 2012 par la CTC, la création de l'Agence d'Urbanisme était donc fondée sur une double mission :

- une mission à vocation clairement « interne » à la CTC, consistant à assurer l'ingénierie globale nécessaire à la mise en œuvre du PADDUC
- une mission classique d'agence d'urbanisme aux services des collectivités du bloc communal, la référence aux agences d'urbanisme ayant fait la preuve de leur efficacité renvoyant aux outils prévus par l'article L. 132-6 du Code de l'urbanisme. La délibération de décembre 2011 créant l'AAUC a choisi de doter cet établissement d'un statut d'EPIC, sur le modèle des autres offices et agences sous tutelle de la CTC. Les statuts adoptés à cette occasion, ainsi que leurs versions successives, associent donc des missions qui pour certaines relèvent de l'activité habituelle d'une agence d'urbanisme, et un mode de gouvernance qui relève de celui des EPIC de la CTC.

De fait, premières années d'existence de l'AUE ont été marquées par une prépondérance des actions « pour le compte de la CTC », qu'elles soient prévues par les statuts (comme la participation à l'ingénierie globale nécessaire à la mise en œuvre du PADDUC, à son évaluation et à ses éventuelles révisions) ou non (comme l'élaboration des documents constitutifs du PADDUC), au détriment des missions habituellement dévolues aux agences d'urbanisme « classiques », et dont certaines trouvent place dans les statuts de l'AUE, comme l'assistance à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Cet écart entre les missions que l'Agence avait initialement vocation à accomplir (selon la délibération de juin 2011 mais aussi celle de décembre 2011) et celles qu'elle exerce effectivement dans le champ de l'urbanisme et de la planification, a été pointé par la CRC dans son rapport du 27 septembre 2018.

Au-delà des questions de rigueur administrative, le positionnement de l'AUE vis à vis des collectivités locales et des acteurs de l'aménagement pose désormais difficulté, dans la mesure où l'Agence peut parfois être perçue comme un service de l'urbanisme de la CdC, voire comme une administration qui interviendrait dans la vérification et l'analyse des documents d'urbanisme des collectivités et de leurs actions, à la manière d'un contrôle de compatibilité avec le PADDUC parallèle au contrôle de légalité, plutôt que comme un établissement pouvant participer à l'élaboration du document d'urbanisme ou du projet de territoire, à la manière d'une agence d'urbanisme classique.

L'objectif de renforcer l'implication de l'AUE dans l'élaboration des documents d'urbanisme ou des projets locaux, dans une relation de confiance avec les collectivités du bloc communal à la manière d'une relation entre un prestataire et son client, a fait l'objet de plusieurs propositions et débats à la suite de l'approbation du PADDUC.

Ces débats ont permis de relever deux objectifs :

- d'une part, permettre à l'AUE d'exercer autant que possible l'ensemble des missions « au service du territoire » visées dans les délibérations de juin et décembre 2011
- d'autre part, satisfaire la demande des élus du CA de proposer des services accessibles à toute collectivité en Corse, même totalement dépourvue de moyens techniques et financiers.

Faire la synthèse entre ces deux objectifs revient de fait à positionner l'AUE comme opérateur chargé de faciliter l'harmonisation des prévisions et décisions d'utilisation de l'espace émanant de la CdC (en premier lieu, au travers du PADDUC) et de celles émanant des collectivités du bloc communal (au travers des documents intermédiaires que sont les SCoT, des documents de programmation tels que les PLH, les PDU, ou les documents de planification locaux que sont les PLU(i) ou cartes communales).

Le présent rapport vise à **poser les conditions** du succès d'un tel exercice et à **proposer un cadre lisible** tant pour la Collectivité de Corse (tutelle de l'AUE et financeur de ses prestations « de service public »), que pour les collectivités locales éventuellement bénéficiaires des services de l'AUE.

En synthèse, il vise donc à articuler les différentes contraintes (statutaires, contractuelles, réglementaires, politiques) et possibilités ouvertes (notamment la refonte du dispositif d'intervention financière de la CdC en soutien aux territoires) autour de **l'objectif consistant à rendre les moyens techniques et humains de l'AUE et notamment du département « accompagnement des collectivités », les plus utiles possibles à la résolution des grandes problématiques territoriales associées à la transformation rapide et non maîtrisée de l'espace.**

## **II. La demande exprimée par les collectivités locales**

A ce jour, les seules demandes exprimées par les élus à l'adresse de l'AUE portent sur l'accompagnement de démarches de planification communale, en élaboration ou en révision. Le plus souvent, cette demande d'accompagnement se réfère à un besoin d'appui pour la bonne prise en compte des dispositions du PADDUC, ou la compréhension des concepts ayant une implication normative : les précisions aux lois Littoral et Montagne, les critères d'identification des formes urbaines, les modalités de transcription des ESA, etc.

Il est frappant de constater que cette demande exprimée par la majorité des élus locaux se concentre sur la mise en forme d'un seul élément de la solution (le document de planification opposable) sans nécessairement intégrer une « approche projet » prenant en compte l'ensemble des enjeux et problématiques du territoire (cf. infra). Se contenter de répondre strictement à cette demande reviendrait à limiter considérablement le champ d'intervention de l'AUE par rapport à ses missions statutaires, par rapport aux objectifs de la fiche n° 13 annexée à la délibération de juin 2011, par rapport aux problématiques et enjeux territoriaux pointés dans le PADDUC, et poserait la question de l'intérêt du maintien d'un établissement public pour exercer une mission aussi étroite.

**Ce constat pourrait déboucher sur l'identification des priorités suivantes :**

- l'urgence de répondre au besoin d'explication de texte du PADDUC, et plus largement des questions d'urbanisme réglementaire, exprimé par les élus locaux, au travers de documents pédagogiques permettant de toucher un public large de manière efficace et fiable, plutôt que par la délivrance d'explications au cas par cas, souvent redondantes et chronophages. Il s'agirait donc de concrétiser l'effort de pédagogie sur les effets du PADDUC, annoncé dès 2015 et inscrit à la feuille de route de l'AUE validée par l'Assemblée de Corse en 2018 (PC1, AS 5)
- la nécessité de mettre tous les élus du bloc communal en situation d'initier des démarches de projet plus ambitieuses que la seule planification réglementaire, et donc d'élargir le champ et la portée des demandes qui sont formulées jusqu'à présent.

**En synthèse, en ce qui concerne l'adéquation des prestations de l'AUE avec l'attente des collectivités, le principal objectif pourrait donc consister à abandonner la logique d'une organisation « par la réponse à une demande », qui est aujourd'hui très limitée et globalement en décalage avec les grands enjeux territoriaux (pointés notamment dans le rapport de juin 2011 et dans le PADDUC), au profit d'une approche « par l'offre », en concevant et proposant une gamme de services qui élargisse le champ des possibles pour les collectivités, et les incite à engager des démarches qu'elles n'auraient pas spontanément envisagées.**

## **III. Les besoins du territoire**

Le processus à l'œuvre :

De manière générale, les besoins identifiés lors de l'adoption de la « plate-forme foncier-logement » en juin 2011 puis dans le cadre du diagnostic territorial du PADDUC restent d'actualité. Certains déséquilibres ou difficultés se sont même

accrus. En particulier, la transformation rapide et de grande ampleur du territoire sous le seul effet d'initiatives individuelles, motivées par les plus-values foncières, elles même alimentées par l'attractivité touristique et résidentielle du territoire, n'a pas faibli.

Cette transformation est rarement encadrée, et ne s'articule jamais avec des réalisations d'équipements ou d'infrastructures, qui restent pensées et réalisées de manière indépendante du développement des constructions. Ce processus a des effets négatifs déjà très largement établis : dysfonctionnement global du territoire, déficit d'attractivité pour les entreprises et les emplois productifs, impact sur la qualité de l'environnement et du cadre de vie, dépendance accrue à la rente immobilière avec un phénomène de fuite en avant préjudiciable à l'attractivité du territoire, et un risque d'effet ciseau prévisible à moyen terme.

#### Réinterroger les démarches de planification :

Le fait qu'un tel processus de transformation subie, contre lequel la puissance publique a pris des résolutions très fortes que ce soit au travers des lois (SRU, ENE, ALUR, ELAN) ou du PADDUC, puisse perdurer en 2019, interroge sur l'efficacité de l'approche planificatrice « par la règle » à l'échelle communale voire, dans certains cas, sur son opportunité même.

En effet, l'analyse de l'état de la planification opposable aujourd'hui en Corse permet de constater :

- que la majorité des communes ne sont aujourd'hui couvertes par aucun document d'urbanisme (231 dont 113 sans aucune procédure d'élaboration en cours). Si l'essentiel d'entre elles sont situées dans l'intérieur et ne subissent aucune pression foncière ni transformation du territoire (si ce n'est un déclin démographique et une reforestation des terres anciennement exploitées), les autres, qu'elles aient été couvertes par d'anciens POS désormais caducs (38) ou qu'elles n'aient connu que le RNU (pourtant théoriquement très restrictif), ont fait globalement l'objet d'une certaine souplesse dans l'application des lois et règles d'urbanisme, qui a abouti à une situation de dispersion des constructions et un mitage très développé. En l'absence de document d'urbanisme, la qualification de ces espaces mités n'est validée par aucun cadre de référence opposable, le RNU impliquant que le caractère urbanisé ou pas d'un site d'implantation soit apprécié au cas par cas par les services instructeurs, pour chaque demande de permis de construire ou d'aménager. C'est ainsi que certains élus locaux ont pu constater que l'application par les services instructeurs de l'Etat des dispositions du RNU pouvait aboutir à une plus grande permissivité que les règles des documents d'urbanisme qu'ils souhaitaient adopter... et qui étaient pourtant critiqués par l'administration ou les commissions constituées pour excès de consommation d'espace.

- les documents, PLU ou cartes communales, élaborés dans les années 2000 et au début des années 2010, qui ont formellement respecté le cadre fixé par les textes législatifs au moment de leur approbation, présentent généralement des zonages constructibles très largement surdimensionnés, avec des règlements très généraux. **Ils ne sont jamais associés à des dispositifs opérationnels qui permettraient d'assurer la concrétisation d'une volonté d'aménagement, et d'en maîtriser le déroulement.**

Fatalement, dans un contexte de forte attractivité touristique et de pression



immobilière, cette approche « par la règle », consistant en l'ouverture de droits à bâtir sans contrepartie ni moyen de maîtriser la forme bâtie, l'articulation des espaces publics et privés, des pleins et des vides (faute de dispositif permettant d'organiser le remembrement foncier et l'aménagement) produit des espaces mités et disqualifiés que chacun peut observer, en particulier sur le littoral et en périphérie des agglomérations. Ce processus de transformation spatiale a un pendant économique dans la mesure où il permet à court terme la création de valeur foncière (par la seule instauration d'un droit à bâtir) donc de richesse financière pour des propriétaires et certains acteurs de la chaîne de construction, mais au détriment de la « qualité » du territoire, donc de l'intérêt général.

L'un des principaux objectifs du PADDUC était de créer les conditions pour **faire émerger en Corse de nouvelles pratiques de l'aménagement public** (Livret II, p.278 : « la création de droits par la collectivité doit s'accompagner de la mobilisation des moyens opérationnels permettant de valoriser ces droits nouveaux au profit de l'intérêt général »). **Un certain nombre de dispositions du PADDUC avaient été conçues spécifiquement pour susciter un regain de l'intervention publique en matière d'aménagement et d'urbanisme**, en particulier les dispositions générales relatives aux espaces urbanisés, aux extensions urbaines, et les dispositions particulières relatives aux secteurs d'enjeux régionaux, ou aux polarités à renforcer).

**Trois ans après son adoption, force est de constater que cet objectif n'a pas connu le début d'une prise en compte dans les démarches de planification communales engagées.**

Le fait que l'ensemble des secteurs littoraux, des plaines, ou des zones périurbaines soient concernés par ce phénomène d'urbanisation non maîtrisée, interroge sur le rôle joué par les documents de planification dans ce processus. **Le fait que le désordre urbain, avec l'ensemble de ses corollaires déjà évoqués, affecte aussi bien les communes dotées de longue date de documents d'urbanisme que celles qui n'en ont jamais eu, démontre que l'existence formelle d'un document d'urbanisme n'est pas un facteur déterminant, ni même différenciant.**

En revanche, l'ensemble des territoires affectés ont plusieurs points communs :

- ils présentent une certaine attractivité résidentielle, permanente (du fait de la proximité ou de l'influence de pôles d'emplois), ou saisonnière (principalement du fait de l'attractivité touristique du littoral)
- ils n'ont jamais été couverts par des PLU intercommunaux (à l'exception de la CC du Cap Corse... dont le PLU a été annulé puis la démarche abandonnée) ni des SCoT approuvés : or, à l'échelle d'un bassin de vie de plusieurs dizaines de communes, des dizaines de PLU ou de cartes communales conçus indépendamment les uns des autres s'apparentent à autant d'initiatives ponctuelles désordonnées.
- lorsque les documents d'urbanisme existent, ils ne portent que sur une dimension réglementaire : jamais le droit à bâtir n'y est encadré ou conditionné par des dispositifs opérationnels. Alors qu'à droit constant, une palette d'outils opposables sont à la disposition des collectivités locales et des opérateurs pour maîtriser la transformation et l'usage de sols (OIN, ZAC, ZAC, PUP, AFUP, PIM, désormais PPA, pour ne parler que de quelques dispositifs d'aménagement urbain), et que le PADDUC propose de surcroît la mise en œuvre de processus opérationnels sur la base de contractualisations entre les collectivités locales et la CdC (les

« OIT »), force est de constater que ces dispositifs ne sont jamais utilisés en Corse, ou du moins pas encore.

Comment renouveler l'approche de l'urbanisme : principes et conditions de réussite :

**A l'issue de ces quelques constats, il semble donc que les principaux besoins du territoire ne portent pas sur le développement et la généralisation de documents d'urbanisme réglementaires « par principe », mais plutôt sur :**

- **L'établissement de projets de transformation de l'espace**, préalablement à tout développement des constructions et donc préalablement à la définition des zones constructibles
- **La mise en cohérence des hypothèses et des projets entre des territoires voisins** ou qui interagissent au quotidien
- **La maîtrise de l'atteinte des objectifs** affichés par les collectivités et de la concrétisation de ces projets par **l'intervention de la puissance publique dans le cadre de démarches opérationnelles**, et pas uniquement par l'approche réglementaire qui a globalement démontré son **inefficacité et ses effets contreproductifs**

Le principe de soutenir ce type de démarches est validé tant par le PADDUC que dans la délibération n° 17/019 AC de l'Assemblée de Corse du 27 janvier 2017.

Pour que ces intentions de l'Assemblée de Corse débouchent sur des résultats tangibles, il convient d'agir sur l'ensemble des facteurs de blocage identifiés ou pressentis, en :

- **Suscitant l'émergence d'une volonté politique au sein du bloc communal, et l'adhésion des collectivités locales aux priorités du PADDUC) :** en application du principe de libre administration des collectivités, **les leviers permettant à la CdC d'exercer une influence positive dans ce domaine résident exclusivement dans sa capacité à faire des propositions au bloc communal** (en termes de méthode, de principes de coopération, et de contenu des projets de territoire) et à **conditionner une partie de son soutien financier aux collectivités à l'engagement de certaines démarches**, où à certains choix en matière de contenu. C'est l'objectif fixé par la délibération n° 17/019 AC qui acte l'engagement d'une démarche partenariale entre la Collectivité de Corse et les communes et intercommunalités pour élaborer des projets de territoires partagés et intégrés sur des territoires de cohérence, et pour initier des opérations d'aménagement d'ensemble sur des secteurs de projet, en particulier ceux identifiés dans le PADDUC.
- **Fournissant un appui technique et méthodologique aux collectivités porteuses d'un projet de développement, ou ayant l'intention de s'engager dans une démarche de planification, incluant le recours à l'ensemble des outils pertinents, pour conférer aux documents d'urbanisme la dimension opérationnelle dont ils sont aujourd'hui dépourvus.** Il s'agira en quelque sorte de passer d'une pratique de la **planification « par la règle »**, perçue aujourd'hui par beaucoup d'élus comme un exercice administratif imposé, à **une approche « par le projet »**, dont la planification réglementaire ne constituerait qu'une déclinaison, parallèlement à l'utilisation d'autres outils d'intervention. **C'est sur ce second axe, qu'il semble pertinent de positionner l'offre de services de l'AUE à destination des collectivités,** dans une optique de renforcement de l'ingénierie territoriale,

conformément aux objectifs de la feuille de route de l'AUE approuvée par l'Assemblée de Corse en 2018 (PC 1 de la feuille de route).

Le succès de cette offre de services supposera de **réunir deux conditions** :

- L'efficacité des actions réalisées ou induites par l'AUE (productions documentaires, propositions formulées et suites données par les collectivités) au regard des besoins du territoire tels qu'identifiés précédemment par l'Assemblée de Corse.
- La satisfaction des attentes telles qu'exprimées par les collectivités clientes ou bénéficiaires potentielles, attentes qui portent a priori principalement sur l'aboutissement des procédures formelles de planification.

Dès lors que la finalité de l'intervention de l'AUE excèderait la stricte réponse à une commande formulée par un maître d'ouvrage public, pour **tenir compte de besoins territoriaux qui ne sont pas spontanément exprimés par les collectivités locales**, il semble que la forme du marché public de services ou de prestations intellectuelles entre un client (maître d'ouvrage public) et un prestataire (industriel et commercial) ne soit pas la plus adaptée.

La logique de **partenariat**, visant à concilier les attentes et objectifs des deux parties, **semble plus appropriée**, sous réserve de pouvoir instaurer une **relation de confiance réciproque entre l'AUE et les collectivités engagées dans l'élaboration de documents d'urbanisme**.

#### **IV. Notre champ d'intervention actuel**

Depuis l'adoption du PADDUC, l'AUE n'est intervenue dans le champ de la planification urbaine que de deux manières :

- En établissant et diffusant auprès des communes des projets de documents contractuels (CCTP, etc) pour la réalisation de documents de planification, puis en analysant et commentant les productions des BE retenus
- En participant, en tant que représentant de la CTC puis de la CdC aux réunions des personnes publiques associées, en analysant les documents produits par les communes et leurs BE, ainsi qu'en contribuant à la rédaction de l'avis que la CTC émet sur les projets de PLU. Cette intervention, non prévue par les statuts, est encadrée par une « simple » note du directeur général des services de la CTC.

En termes de temps passé, cette seconde voie a été prépondérante. Elle a également été l'occasion d'un travail de pédagogie sur la prise en compte des orientations du PADDUC sur un territoire donné.

Aucune des interventions de l'AUE dans le champ de la planification ne fait l'objet de commandes formalisées. Le financement de la structure est donc couvert en totalité par la subvention d'équilibre pour charge de service public versée par la CdC.

Après 3 ans de fonctionnement sur ces bases, quelques enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés :

- Le temps colossal consacré à l'explication des dispositions du PADDUC applicables à chaque territoire (y compris au sein même de la CdC), souligne l'intérêt

d'une communication plus efficace, par exemple via des supports synthétiques (ex : mode d'emploi de la mise en compatibilité d'un PLU avec le PADDUC, etc),

- Le rôle de représentation de la CdC et l'identification de l'AUE comme « référent » en matière d'application du PADDUC enferme l'AUE dans une spécialisation de fait sur les questions réglementaires, qui ne correspond ni à sa vocation initiale, ni à ses statuts

- Plus largement, ce double positionnement implicite et donc peu lisible nuit à l'instauration d'un climat de confiance entre les élus locaux et l'AUE, qui reste plus souvent perçue comme un censeur ou un organisme de contrôle de l'application du PADDUC et de compatibilité d'un PLU avec ce dernier (ce qu'elle ne saurait être), que comme un établissement public chargé d'une mission de services qui pourrait être leur prestataire.

Au final, l'intervention de l'AUE selon l'une ou l'autre de ces modalités **satisfait rarement les attentes des élus communaux**, qui ne bénéficient pas de l'accompagnement complet et sécurisant qu'ils pourraient espérer, et elle **ne permet pas non plus aux documents d'urbanisme de prendre en compte les enjeux territoriaux de manière satisfaisante**.

## V. Clarification du rôle de l'Agence

Au vu des constats et conclusions précédents, il apparaît indispensable de **formaliser** de manière lisible :

- D'une part, les missions que l'AUE peut effectuer pour le compte de sa maison mère (à titre d'exemple : l'assistance à l'élaboration du PADDUC et à ses évolutions, l'animation de la démarche de déclinaison territoriale et opérationnelle du PADDUC au titre de la délibération du 27 janvier 2017, des études techniques thématiques ou transversales, des analyses territoriales, voire des analyses objectives de projets émanant des collectivités locales, etc), l'objectif étant que l'AUE reste, voire devienne réellement **l'outil privilégié de l'action** territoriale dans ses domaines de compétences

- D'autre part, les missions que l'AUE pourra exercer pour le compte du bloc communal, **dans le double objectif** de répondre aux **besoins identifiés** sur le territoire (notamment l'objectif de mise en cohérence supra-communale, d'approche « par le projet », et de maîtrise publique de la transformation de l'espace par la préparation de démarches opérationnelles) et de satisfaire **la demande** qu'expriment ces collectivités (principalement l'aboutissement formel de documents de planification opposables)

Concernant les missions effectuées pour le compte de la CdC, les évolutions à apporter devraient consister à :

- Recentrer les interventions des services de l'AUE sur ses domaines de compétences, à savoir la production de livrables et la prestation de services.

- Evaluer la charge de travail nécessitée correspondant aux missions permanentes ou récurrentes par nature non facturables, correspondant de fait à une charge de service public, ainsi que le coût correspondant, et fixer les conditions d'exercice de ces missions (y compris la dotation annuelle d'équilibre) dans le cadre d'un contrat d'objectifs, de moyens et de performance pluriannuel à passer avec la CdC

Préciser les modalités des interventions de l'AUE pour le compte de la CdC dans l'exercice de son rôle de personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme (PPA), dans le cadre d'une convention particulière.

#### Concernant les services à proposer aux collectivités locales

A la différence des missions effectuées pour le compte de la CdC, qu'il s'agira simplement de clarifier, de circonscrire et de formaliser par des contrats, les interventions pour le compte des collectivités appellent l'élaboration d'une offre de services nouvelle, qui suppose de concevoir intégralement le périmètre des missions, le contenu des livrables, les modalités de financement et de facturation ainsi que les conditions de l'engagement de l'AUE.

Dès lors que cette offre de services chercherait à répondre **à la fois** à la demande exprimée par certaines collectivités (portant principalement sur l'élaboration et la validation formelle de documents d'urbanisme opposables) et aux besoins constatés par la CdC sur le territoire (notamment dans le PADDUC et la délibération n° 17/019 AC du 27 janvier 2017), il semble que dans le cas général cette offre de services devrait porter sur l'incitation et l'accompagnement de **démarches de planification intégrant une approche opérationnelle et de projet urbain**. C'est principalement dans l'association des deux approches que pourrait se situer la valeur ajoutée de l'AUE en appui des collectivités locales.

Néanmoins, en particulier dans le cas de certaines petites communes non dotées de services techniques, et qui n'ont de fait pas accès à l'offre de services de prestataires privés (cf. débat du Conseil d'Administration d'avril 2016), communes où les élus peuvent légitimement souhaiter des documents de planification opposables, il semble utile que l'AUE apporte un « service minimum » facilitant l'aboutissement de ces démarches, tout en maîtrisant le risque d'effets pervers associés à certains documents de planification.

Dès lors que la commune, l'intercommunalité ou toute autre structure locale souhaiterait une implication plus importante de l'AUE pour l'élaboration d'un document de planification, qu'il s'agisse d'une mission d'assistance complète ou de la fourniture de livrables spécifiques, il semble nécessaire de garantir contractuellement la compatibilité entre les objectifs poursuivis au niveau local et les besoins et enjeux territoriaux identifiés. Comme évoqué au §3, il semble qu'en pareil cas, la logique d'un partenariat entre l'AUE et la collectivité locale soit la plus appropriée, permettant de conditionner l'intervention de l'AUE à la prise en compte dans le document de planification :

- sur le fond, d'un certain nombre d'enjeux ou objectifs de niveau insulaire,
- de principes méthodologiques, notamment l'approche par le projet urbain et le recours à des outils opérationnels le cas échéant

Afin de permettre de répondre à ces différents cas de figure, les chapitres suivants décrivent le contenu des prestations qui pourraient être proposés ainsi que les modalités d'intervention et les conséquences en matière d'organisation de l'établissement.

#### VI. Différents types de services et modes de financements :

Un « service minimum » gratuit et sans condition particulière pour les plus petites communes s'engageant dans l'élaboration de PLU.

Afin de pallier le déficit d'ingénierie territoriale sur les territoires les plus contraints, et sans présumer de l'organisation générale du soutien technique aux territoires que pourrait assurer la CdC, il est proposé que l'AUE fournisse gratuitement à l'ensemble des collectivités qui en feraient la demande :

- Des cahiers des charges type pour l'élaboration de PLU
- Un exposé synthétique des orientations du PADDUC applicables au territoire

La charge de travail correspondant à ces prestations restant faible, le principe de la gratuité pour le destinataire semble légitime, le coût étant finalement supporté par la CdC via la dotation d'équilibre pour charge de service public.

Des prestations générales d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration de documents de planification ou l'engagement de démarches pré-opérationnelles.

Le principe de ces interventions reposerait sur un engagement de la collectivité bénéficiaire à prendre en compte les enjeux de niveau territorial et des principes méthodologiques évoqués au §5, en contrepartie d'un appui technique plus poussé de l'AUE dans la conduite de la démarche de planification.

Les prestations d'AMO intègreraient à minima les prestations de base suivantes :

- La définition des besoins de prestations à externaliser, l'estimation des coûts correspondants
- La rédaction des projets de marchés publics correspondant
- L'assistance à la passation des marchés (analyse des offres, etc)
- L'assistance à l'organisation de la concertation publique
- Le suivi de l'exécution des prestations, l'analyse critique des livrables produits par les prestataires externes, la vérification de la bonne prise en compte des objectifs formulés par la maîtrise d'ouvrage et des dispositions des documents de portée supérieure
- L'assistance à l'organisation des réunions de travail et des réunions d'association des PPA (le cas échéant), la réponse aux sollicitations et contributions des PPA
- La validation technique des productions avant réception par le maître d'ouvrage
- L'assistance du maître d'ouvrage durant les différentes commissions d'examen des projets (CTPENAF, Conseil des Sites, etc)

Elles pourraient également selon les cas intégrer des productions documentaires supplémentaires spécifiques, notamment :

- Des diagnostics de formes urbaines
- Des diagnostics fonciers (à l'exemple de ce qui est fait pour le compte de la CAB dans le cadre de l'élaboration de son PLH)
- Des propositions de représentation spatiale des enjeux et objectifs des PADD

Des contributions à la définition du contenu des orientations d'aménagement et de programmation des PLU ou au contenu des programmes d'opérations publiques

d'aménagement, en veillant à ce que la production de l'AUE n'empiète sur le travail de conception urbaine, relevant des attributions de la maîtrise d'œuvre.

Ces prestations, dont le coût serait évalué avant engagement à partir d'une évaluation du temps de travail prévisible et du coût de revient des différentes ressources facturables indiqué au § VIII) pourraient être prises en charge par la Collectivité de Corse dans le cadre d'un dispositif de soutien financier incitatif.

Pour mémoire, en ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme, le règlement transitoire d'aides aux communes, intercommunalités et territoires prévoit d'ores et déjà un soutien financier pour l'élaboration et la révision des PLU, PLUI, SCoT et cartes communales, plafonné à 20 000 € pour ce qui concerne les seules prestations d'AMO (cf. fiche n° 8 documents d'urbanisme et de planification du règlement transitoire adopté par délibération n° 18/200 AC du 28 juin 2018). Ce montant permet a priori de couvrir entièrement le coût estimatif d'une intervention de l'AUE sur une mission d'AMO « de base » telle que décrite ci-avant pour l'élaboration d'un PLU.

A cette aide financière pourrait se substituer (à coût inchangé pour la CdC), une aide « en nature » (au temps passé) de l'AUE au bénéfice des collectivités qui en feraient la demande (sans remettre en cause le principe d'un soutien financier pour les communes qui ne souhaiteraient pas avoir recours aux services de l'AUE).

#### Des prestations exceptionnelles objet d'un montage spécifique

Enfin, il est indispensable de permettre à l'AUE d'intervenir au-delà du champ habituel d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, dans le domaine de la production documentaire intégrale, lorsque les conditions le justifient, soit du fait du niveau d'enjeu associé à une démarche innovante ou vertueuse, soit du fait de l'impossibilité pour les maîtres d'ouvrages du bloc communal de trouver une réponse à leur besoin auprès de l'ingénierie privée.

#### **VII. Les modalités de contractualisation :**

Pour ce qui concerne la prestation de « service minimum » gratuite, décrite au § VI précédent, l'efficacité commande de privilégier une intervention directe sans formalisation préalable.

Pour ce qui concerne les prestations exceptionnelles évoquées précédemment, compte-tenu de leur spécificité, de l'incidence de ce type d'engagements en termes de plan de charge de l'AUE et du coût correspondant, de telles interventions devront nécessairement faire l'objet d'un conventionnement spécifique tripartite entre l'AUE, la CdC et la collectivité bénéficiaire, à établir le moment venu au cas par cas.

Enfin, en ce qui concerne les prestations d'AMO générale pour l'élaboration de documents de planification, qui devraient représenter en cumulé l'essentiel du plan de charge de l'AUE en matière d'accompagnement des collectivités, il est proposé d'encadrer les interventions de l'AUE sous l'une des deux formes suivantes :

- Soit au travers d'une convention cadre avec la CdC (précisant le volume global de financement accordé par la CdC pour couvrir le coût des interventions de l'AUE, le nombre de démarches de planification à accompagner en tant qu'AMO, les

modalités de contractualisation entre l'AUE et les collectivités bénéficiaires, les conditions d'imputation du coût des prestations dans le cadre du dispositif d'aide aux territoires, ainsi que les modalités d'information/reporting à destination de la CdC) et de conventions bipartites types à conclure entre l'AUE et les collectivités (précisant le détail des prestations attendues par la collectivité, les conditions d'implication de l'AUE sur le plan de la méthodologie et de la prise en compte des enjeux de niveau territorial, les coûts unitaires de la prestation et son mode de prise en charge par la CdC au titre de la convention cadre et du dispositif de soutien aux communes).

- Soit au travers de contentions tripartites CdC/AUE/Collectivité locale précisant au cas par cas les prestations attendues de l'AUE, les délais et le coût de son intervention, les modalités de prise en charge de ce coût par la CdC, et les engagements pris par la collectivité en contrepartie du financement par la CdC.

L'objectif sera donc de mettre au point les modalités de ce conventionnement avec la CdC dans un délai qui permette de proposer des contrats « clé en mains » aux collectivités locales dès le second trimestre 2019.

### **VIII. Les corollaires en matière d'organisation interne (en annexe l'évaluation des ETP en fonction des travaux demandés)**

La conversion d'un mode d'intervention informel à une formalisation contractuelle prestations de l'AUE en assistance aux collectivités dans les domaines de l'urbanisme et de la planification suppose :

D'évaluer le coût de revient des ressources humaines « facturables », c'est-à-dire des personnes dont le temps de travail sera consacré à la production des documents et prestations objet de la mission d'assistance aux tiers.

Le coût des prestations de l'AUE devra être égal au coût de revient journalier des personnels affectés à ces prestations, multiplié par le nombre de jours de travail de chacun des agents.

A ce jour, les coûts de revient des différents profils techniques « facturables » dans le cadre des missions d'assistance aux collectivités dans les domaines de l'urbanisme et de la planification, sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :

Architecte urbaniste	690,00 €
Chargé(e) d'études ou d'opérations	535,00 €
Chef de département	690,00 €
Conducteur de travaux	540,00 €
Directeur Délégué à l'urbanisme et à l'aménagement	890,00 €
Cartographe	435,00 €

Ces coûts de revient supportent une part des coûts de fonctionnement de la structure (y compris le coût de fonctions internes nécessaires à la gestion de l'établissement).

Ces coûts de structure sont susceptibles d'évoluer en fonction de la réalité des coûts de fonctionnement de l'AUE, et devront donc être mis à jour périodiquement.

Dès lors que les recettes liées à la facturation des prestations d'assistance aux



collectivités conditionneront l'équilibre financier du fonctionnement de l'Agence, il sera nécessaire, dès l'engagement des premières prestations formalisées, de mettre en place une comptabilité analytique du temps passé pour les personnes affectées en tout ou partie à ces missions.

Enfin, comme évoqué au §V ci-avant, il importe de pouvoir garantir aux collectivités locales que les agents chargés de les assister ne se trouveront pas en situation de conflit d'intérêt ou de positionnement du fait des missions qu'exerce l'AUE pour le compte de la CdC, et ce, sous peine de discréditer l'AUE en tant que prestataire au service des collectivités locales. Cette garantie suppose soit que les prestations d'analyse des documents d'urbanisme locaux dans le cadre de la préparation des avis de la CdC en tant que personne publique soient effectuées directement et intégralement par les services de la CdC ou d'autres offices ou agences (et non par l'AUE comme c'est aujourd'hui le cas), soit que les personnels de l'AUE qui seraient chargés de ces analyses relèvent d'une organisation et d'une chaîne hiérarchique totalement indépendante de celle des agents chargés des prestations d'assistance aux collectivités locales.

**Annexe : évaluation indicative de la charge de travail pour une mission  
d'assistance à l'élaboration d'un PLU dans le cadre d'une prestation  
« de base » telle que définie au § VI**

Phase	Temps passé (par type de profil)
Définition du contenu de la mission / calage de la prestation	Chef département : 1 j Chargé d'études : 1 j Directeur Délégué : 1 j
Définition des besoins de prestations à externaliser, estimation des coûts, rédaction des pièces techniques des marchés	Chargé d'études : 3 j
Assistance à la passation des marchés (analyse offres, etc)	Chargé d'études : 3 j
Assistance à l'organisation de la concertation publique	Chargé d'études : 3 j Chef de département : 1 j
Suivi de l'exécution des prestations, analyse des livrables, validation technique des productions avant réception par le MO	Chargé d'études : 15 j
Assistance à l'organisation des réunions de travail et des réunions PPA, réponse aux sollicitations des partenaires	Chargé d'études : 4 j
Assistance du MO durant les différentes commissions d'examen	Chargé d'études : 3 j

**Accusé de réception**

<b>Objet</b>	OFFRE DE SERVICES DE L'AGENCE D'AMENAGEMENT DURABLE, D'URBANISME ET D'ENERGIE DE LA CORSE DANS LE CHAMP DE L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES EN MATIERE D'URBANISME ET DE PLANIFICATION
<b>Identifiant acte</b>	02A-200076958-20190425-037570-AU
<b>Identifiant interne</b>	037570
<b>Date de réception par la préfecture</b>	7 mai 2019
<b>Nombre d'annexes</b>	0
<b>Date de l'acte</b>	25 avril 2019
<b>Code nature de l'acte</b>	6
<b>Classification</b>	9.3

[Fermer](#)