



POLE AMENAGEMENT ET MOBILITE DURABLE
DIRECTION DE L'URBANISME
SERVICE URBANISME PLANIFICATION

Dossier suivi par : Valérie Miniconi
REF : VM-Urba-19/012

COURRIER ARRIVÉE
LE 14/10/19
N° 19-373

À Ajaccio, le 10 octobre 2019

B O R D E R E A U D E T R A N S M I S S I O N

- Urgent
- Pour suite à donner
 Pour information
 Pour élément de réponse
 Pour Visa
 Pour retour, le xx/xx/2012

À l'attention de : Monsieur le Conseiller Exécutif en charge de l'aménagement du territoire

Objet : Modification n°1 du PADDUC

Bonjour,

Veillez trouver ci-joint l'avis de la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien sur le projet de Modification n°1 du PADDUC, relatif au rétablissement de la carte des Espaces Stratégiques Agricoles.

Vous en souhaitant bonne réception.

POLE AMENAGEMENT ET MOBILITE DURABLE
DIRECTION DE L'URBANISME

POLE RESSOURCES MOYENS
DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DU NUMERIQUE

Dossier suivi par : Valérie Miniconi, Pascal Peraldi

COURRIER ARRIVÉE
LE ... 14/10/19 ...
N° ... 19-928 ...

À Ajaccio, le 3 octobre 2019

Avis de la CAPA sur le projet de modification n°1 du PADDUC

s/c : ...

- Urgent
- Pour suite à donner
 Pour information
 Pour élément de réponse
 Pour visa
 Pour retour, le xx/xx/2012

Rappel du contexte

Par courrier en date du 10 juillet 2019, reçu le 12 juillet, la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien a été saisie par la Collectivité de Corse dans le cadre de la modification n°1 du PADDUC, procédure visant à rétablir la carte des Espaces Stratégiques Agricoles (ESA).

Cette procédure de modification intervient suite à l'annulation par le Tribunal Administratif de Bastia de la délibération du 2 octobre 2015, par laquelle l'Assemblée de Corse approuvait le PADDUC ; annulation portant uniquement sur la carte des ESA.

En qualité de Personne Publique Associée, la CAPA est ainsi sollicitée en vue d'émettre un avis sur ce projet, en particulier sur la nouvelle cartographie, et dispose à cet effet d'un délai de trois mois.

Sur le projet de modification

La saisine des personnes publiques associées concernant cette première modification du PADDUC, est accompagnée d'un rapport de présentation, lequel vient expliquer la méthodologie utilisée en vue de la mise à jour de la carte des ESA.

Sur ces fondements, et afin d'émettre un avis circonstancié sur cette modification, il est fait un rappel des prescriptions du PADDUC avant de présenter la méthode d'analyse mise en œuvre par la CAPA et les observations qui en découlent.

Rappel des dispositions du PADDUC

Concernant les Espaces Stratégiques Agricoles, d'après la loi du 5 décembre 2011 relative au PADDUC, celui-ci pourra « *définir leur périmètre, fixer leur vocation et comporter des dispositions relatives à l'occupation du sol propres auxdits espaces, assorties, le cas échéant, de documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse* » (Art. L 4424-11, II CGCT) au titre des espaces stratégiques. La loi précise que l'habilitation particulière concerne et ne peut concerner que certains espaces géographiquement limités compte-tenu de leur caractère stratégique au regard des enjeux de préservation et de développement qu'ils présentent.

Le PADDUC définit le périmètre des Espaces Stratégiques Agricoles à l'échelle du territoire régional sur une cartographie au 1/50000^{ème}. Il appartient aux documents locaux d'urbanisme de les localiser (SCOT) ou de les délimiter (PLU). Ils mettent en œuvre le PADDUC dans le cadre d'un rapport de compatibilité dans le respect :

- du principe de solidarité résultat de l'objectif quantitatif fixé au niveau du territoire régional et décliné par commune ;
- des critères d'identification des ESA : leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et leur potentiel agronomique, ou, leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et leur équipement (ou projet d'équipement) par les infrastructures d'irrigation.

Au titre du principe d'équilibre et pour mettre en œuvre les orientations du PADDUC, il est également prévu que les documents d'urbanisme locaux localisent ou délimitent les ESA en tenant compte :

- *de la ventilation indicative par commune des surfaces d'ESA ;*
- *des emprises destinées à accueillir l'implantation d'installations structurantes d'intérêt public collectif [...]*
- *des emprises manifestement artificialisées à la date d'approbation du PADDUC ;*
- *des secteurs constructibles des documents d'urbanisme [...] en vigueur à la date d'approbation du PADDUC ;*
- *des besoins justifiés d'urbanisation et d'équipements, dans une limite strictement compatible avec la quantification indicative par commune des surfaces d'ESA.*

(Extraits du Livret IV, Orientations règlementaires du PADDUC, page 48).

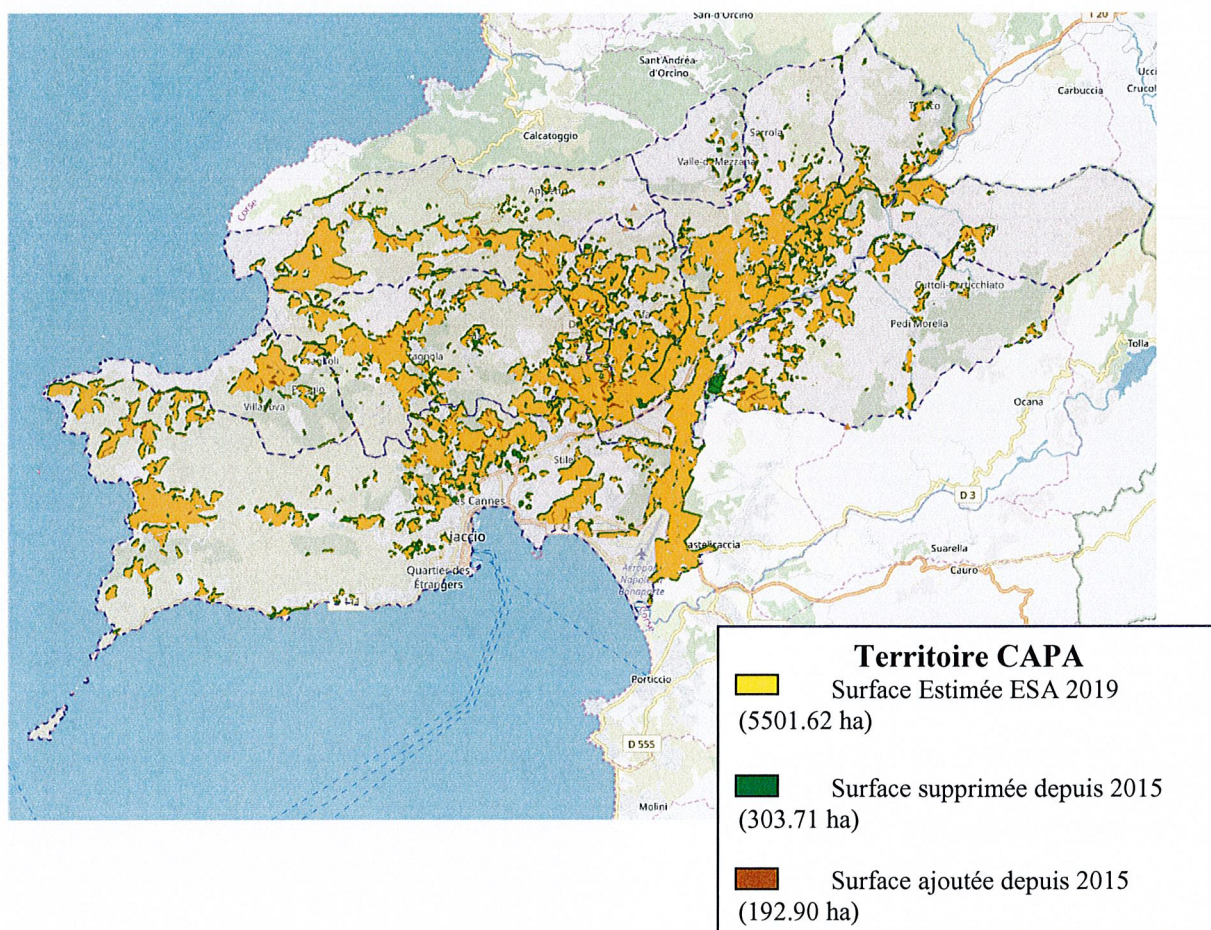
S'agissant de la CAPA, il est rappelé qu'à ce jour le territoire communautaire ne dispose pas d'un document stratégique unique, comme pourrait l'être le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), pour s'y référer et appuyer son analyse spatiale des ESA. Pour autant, elle dispose d'un Schéma d'Aménagement et de Développement Economique (SADE) qui est la feuille de route des actions communautaires pour les années à venir. Ce SADE est décliné en Schéma de Développement Rural qui contient un plan d'actions co-construits avec les élus du territoire, les acteurs économiques du monde rural et les acteurs institutionnels. Le scénario retenu, « Rinascita Rurale », souligne l'urgence à faire renaître une ruralité qu'il va falloir reconnaître dans trois réalités : un environnement de qualité, une agriculture dynamique et un patrimoine à forte identité. Dans une même démarche en faveur de l'agriculture, les élus communautaires ont validé le principe d'élaboration d'un DOCOBAS (Document d'objectifs agricoles et sylvicoles) à l'échelle intercommunale, par délibération du 25 septembre 2019. La réalisation de ce document, fortement recommandée par le PADDUC, apportera une connaissance approfondie des ressources et acteurs du monde agricole, permettra de définir des orientations dans ce domaine pour l'ensemble du territoire communautaire et facilitera l'application des prescriptions régionales, au nombre desquelles les Espaces Stratégiques Agricoles.

Pour en revenir à l'examen de la modification du PADDUC, le point de départ de notre analyse consistait à comparer la carte initiale des ESA du PADDUC, dans sa version de 2015, et la carte fournie en annexe n°4 du Rapport de présentation accompagnant la procédure de modification, « *Carte ESA au 1/50000^{ème} Partie Nord-Ouest* ». A partir de ces cartographies, tous les éléments qui relèvent de la définition des ESA ont été identifiés ; ces éléments ont été fournis en format vectoriel par l'Agence d'Aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse. A ces données, ont été ajoutées les autorisations d'urbanisme recensées entre 2015 et 2019 sur l'ensemble du territoire communautaire. Avec ces éléments est estimée l'évolution de la tâche urbaine à l'échelle de la CAPA.

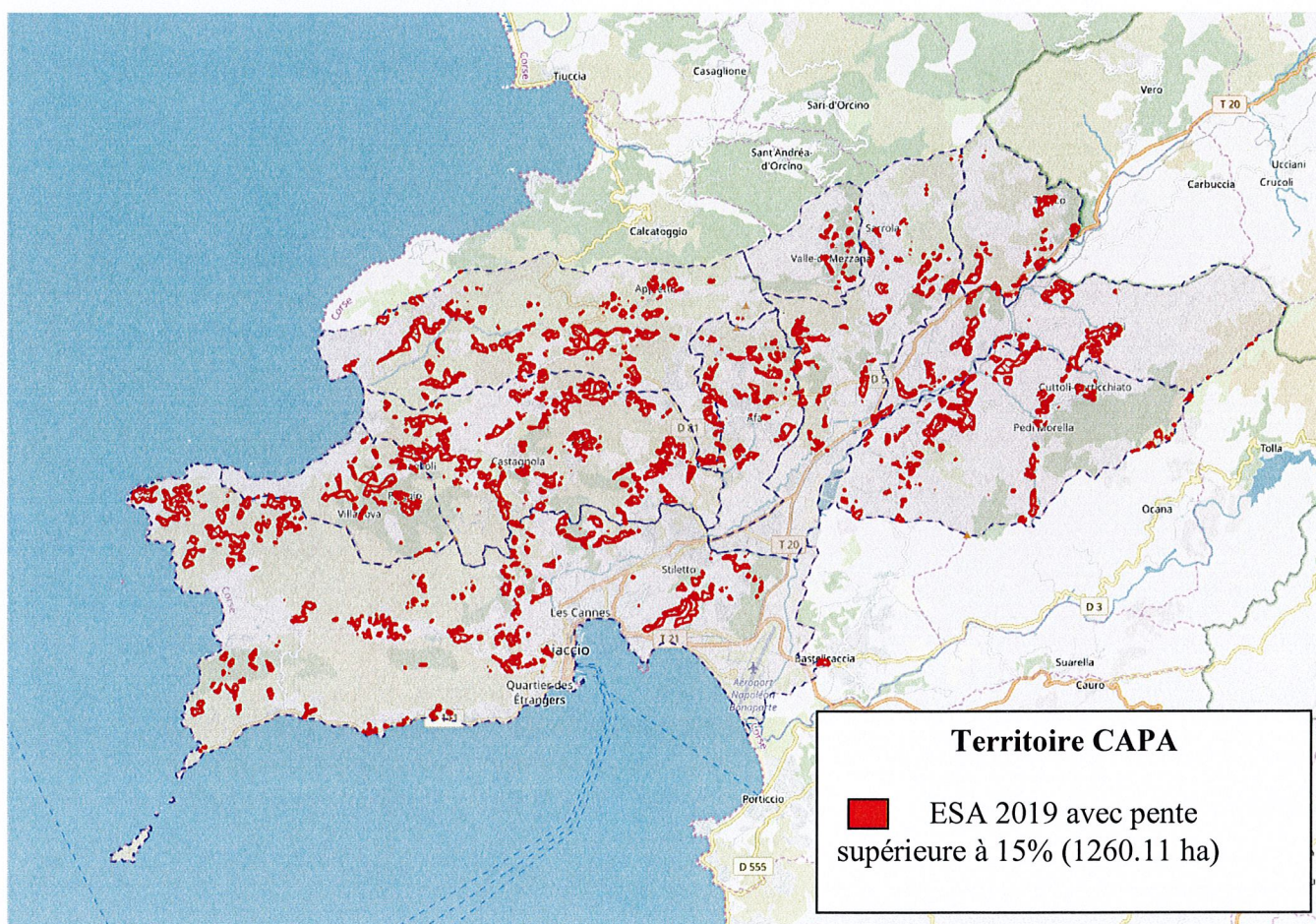
Pour compléter l'analyse, les données du Modèle Numérique de Terrain (MNT) issu de l'orthophoto 2013 de la Collectivité de Corse, et l'application des critères des ESA tels que fournis par le PADDUC, ont conduit à extraire l'ensemble des surfaces dont la pente est supérieure à 15 %, les cours d'eau ainsi que les voiries et réseaux divers qui ne permettent pas de qualifier un espace de stratégie agricole.

Cet examen global permet de se rendre compte, de la même façon que cela est indiqué dans le rapport de présentation de la modification, que la plupart des parcelles artificialisées ont été retranchées du calcul des ESA, mais des interrogations sont relevées sur d'une part, la quantification des ESA, et d'autre part, l'application des critères de définition tels que rappelés ci-avant.

→ Sur la quantification des ESA : dans son objectif de solidarité fixé au niveau régional, il est prévu de garantir la préservation de 103 862 hectares (*105 000 hectares dans la version 2015*), déclinés par communes. Pour ce qui est du territoire de la CAPA, les ESA attribués au territoire correspondent à la somme des ESA de chaque commune-membre, et s'élèvent à **5483 hectares** (*5620 ha en 2015*). Notre travail d'analyse cartographique, à l'appui des pièces fournies, a permis d'identifier une surface totale d'ESA de **5501.62 hectares** sur le territoire communautaire. Toutefois, selon nous, ce chiffre doit être apprécié avec prudence : l'évolution proposée de la carte des ESA prévoit, conformément à l'augmentation de la tâche urbaine entre 2015 et 2019, une suppression de **303.71 hectares** de surfaces classées auparavant en ESA ; mais dans le même temps, il est constaté que **192.90 hectares** d'ESA ont été ajoutés à la surface comptabilisée en 2015. Cela semble signifier que de nouveaux espaces ont été agrégés aux ESA de 2015. Des explications quant à ces espaces nouvellement ajoutés mériteraient d'être apportées, d'une part, pour comprendre la démarche et identifier les espaces dont le potentiel agricole n'avait pas été recensé en 2015 et qui sont aujourd'hui qualifiés d'ESA, et d'autre part, pour obtenir des orientations pertinentes pour appliquer le PADDUC localement.



→ Sur l'application des critères : un espace est qualifié d'ESA lorsqu'il répond aux critères alternatifs définis par le règlement du PADDUC (Cf. *Livret IV, Orientations réglementaires, page 48*). La règle dispose à cet effet que le caractère cultivable d'un espace s'apprécie par sa topographie : sa pente doit être inférieure ou égale à 15%. Pour autant, la démarche de retranscription des ESA à l'échelle du Pays Ajaccien, appuyée par un travail géomatique, relève que **1260.11 hectares d'ESA**, sur les **5483 hectares** attribués au territoire communautaire, sont situés sur des parcelles dont la pente est supérieure à 15 %. Ce constat interroge dans la mesure où l'application des critères de définition d'un ESA revêt un caractère obligatoire pour les collectivités qui effectue leur retranscription au niveau local, à l'occasion de l'élaboration d'un PLU ou d'un SCOT. Ce décalage entre une obligation réglementaire opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur, et le rétablissement d'une cartographie régionale qui ne respecte pas ses propres critères de définition, est, selon nous, de nature à générer une insécurité juridique quant à la mise en œuvre du PADDUC. Cette appréciation semble remettre en cause la quantité d'ESA assigné à chaque commune, puisqu'une part significative d'entre eux ne répond pas aux critères les caractérisant.



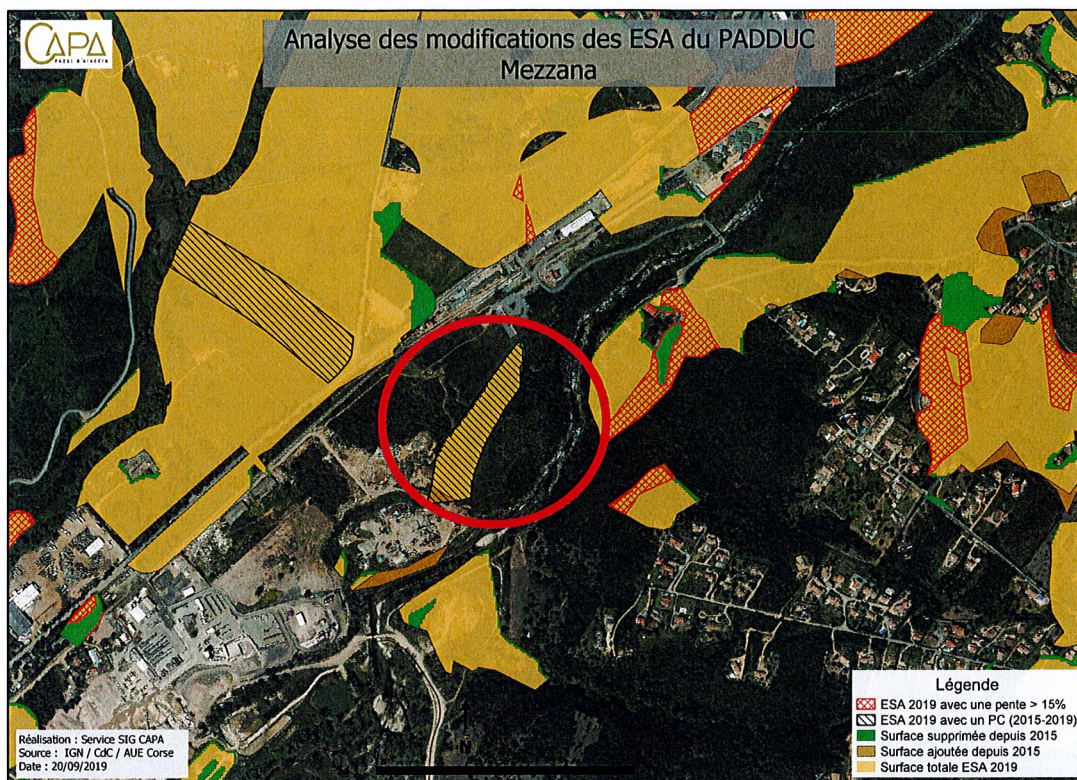
Sur les projets d'aménagement communautaires

Au nom de sa compétence obligatoire en matière d'aménagement de l'espace communautaire, la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien porte plusieurs projets d'envergure, au nombre desquels l'aménagement de la zone d'activité économique de Mezzana et l'aménagement du secteur du Listinconu.

❖ S'agissant du projet de Mezzana, la CAPA est engagée depuis plusieurs années dans une démarche de création d'une Zone d'activité économique au droit de la gare de Mezzana, sur la commune de Sarrola-Carcopino. Dans ce cadre, un terrain en friche, d'une superficie de 12 hectares, a été acquis en 2008 par la CAPA au sein de la zone industrielle de Ponte Bonellu. Encadré par la RT20, la RD1 et les gravières, la zone ne présente pas de fonction agricole. L'aménagement projeté, porté par la puissance publique et inclus dans un Secteur d'Enjeu Régional du PADDUC, prévoit les éléments suivants :

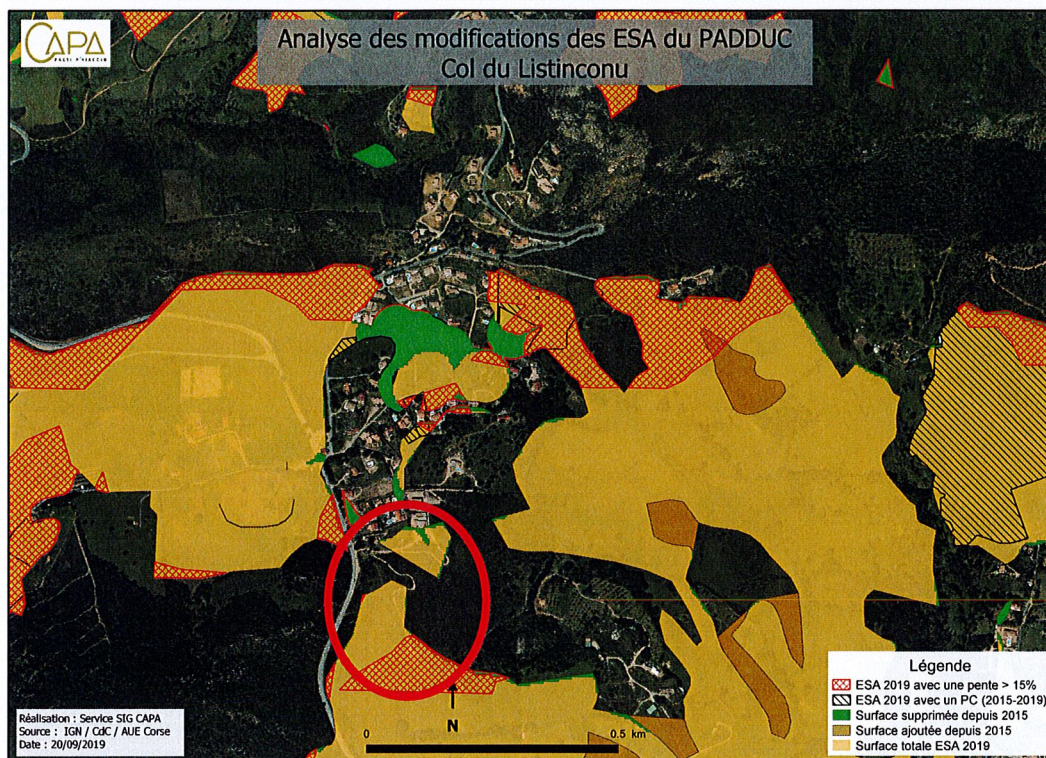
- un Pôle d'Echange Multimodal accolé à la gare, afin d'augmenter la part modale du rail et de réduire le nombre de véhicules entrant sur le territoire de l'agglomération ajaccienne ;
- une zone d'activité, dont l'objectif consiste à soutenir les entreprises dynamiques et favoriser la création d'emplois locaux.

Le projet porté par la CAPA envisage de préserver une partie de son emprise en tant que milieu naturel et éventuellement en milieu agricole. La présence d'un ESA qui traverse la parcelle semble compromettre la réalisation de cet aménagement public ; il est demandé à cet effet supprimer l'ESA sur Mezzana et si souhaité, de le redessiner sur la base des espaces naturels et/ou naturels prévus dans le projet d'aménagement.



- ❖ Concernant le deuxième projet, la CAPA et la commune d'Appietto souhaitent, de manière conjointe, aménager le site du Listinconu. Ce secteur est identifié, par le PLH et le PDU communautaires, comme stratégique pour recevoir une nouvelle forme d'urbanisation qui vient rompre avec les tendances récentes du mitage et de l'étalement urbain. Véritable « porte d'entrée » de l'Agglomération, le site bénéficie d'un certain nombre d'équipements structurants, comme le giratoire du Listinconu récemment mis en service, et le raccordement via la RD81 (Route de Calvi) à la station d'épuration de Campo dell'Oro, dont les travaux ont débuté en juillet 2019. Le projet consiste à créer un lieu de vie qui accueillera des logements, avec une typologie variée, ainsi que des équipements publics afin de répondre spécifiquement aux besoins de la commune (en particulier en matière de groupe scolaire et d'équipement sportif). L'intérêt de ce projet est de satisfaire les besoins de la population, actuelle et à venir, dans un cadre organisé autour d'une mixité sociale et fonctionnelle, et de proposer une composition dense ponctuée de percées végétales, offrant ainsi un cadre de vie apaisé. Ce projet entend absorber la moitié du besoin total en logements projeté par la commune tout en divisant par deux la surface foncière nécessaire ou généralement utilisée dans les espaces périurbains.

La cartographie proposée au titre de la première modification du PADDUC indique que le secteur du Listinconu est pour partie couvert par des Espaces Stratégiques Agricoles.



En l'espèce, il est précisé que le projet fera l'objet d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) au titre du PLU de la commune d'Appietto, qui en dessinera les contours et affirmera les principes d'organisation urbaine. Ainsi, la délimitation et la localisation des ESA s'effectuera dans le cadre du PLU de la commune d'Appietto, dont l'élaboration est en cours. Même si le projet mettra en avant la vocation agricole et naturelle du site, sur laquelle s'appuiera son aménagement, il est probable que le périmètre des ESA, tel que proposé, soit quelques peu modifié pour des motifs liés à la réalisation de cet aménagement public. Il est précisé que ce processus de retranscription des ESA à l'échelle de la commune, prendra en considération le projet d'irrigation de la Vallée de Lava par l'Office d'Equipement Hydraulique de Corse, dont la démarche a été engagée par la commune d'Appietto.

Conclusion

En l'état, la CAPA ne peut qu'émettre un avis défavorable quant à la modification n°1 du PADDUC et au rétablissement, tel que proposé, de la carte des Espaces Stratégiques Agricoles.

La protection des terres agricoles est un enjeu fondamental auquel la Communauté d'Agglomération adhère bien évidemment sans réserve.

Néanmoins, et en l'absence actuelle de SCOT, qui va être mis en œuvre dans les mois à venir par le territoire, les Maires devront, après modification du PADDUC, mettre leurs documents d'urbanisme en compatibilité et donc pleinement intégrer les critères et méthodes qui ont conduit à la nouvelle carte produite.

L'analyse géomatique réalisée par les services de l'agglomération aboutissent à des écarts considérables avec le document présenté, notamment concernant le critère de pente maximale proposé par le document (15 %) et manifestement non pris en compte pour plus de 1200 hectares sur les 5000 définis. La CAPA considère indispensable de poursuivre le travail engagé avec le territoire pour pouvoir déboucher sur une cartographie comprise de tous, et donc partagée. L'application en l'état du document proposé semble de nature à insécuriser juridiquement et techniquement les futures mises en compatibilité entre le PADDUC et les documents de portée inférieure, PLU communaux, mais aussi le futur SCOT de l'Agglomération.

Par ailleurs, il est plus que regrettable que les deux projets d'aménagement reconnus d'intérêt communautaire (Mezzana et Listinconu) n'aient pas été pris en compte alors même qu'ils sont connus depuis 2006 et 2008, que les adaptations des ESA les concernant sont minimes et que les relations entre la CAPA et les services de la Collectivité ont été nombreuses sur ces dossiers. Qui plus est, un des deux projets est, pour partie dédié au développement de circuits courts agricoles.

En vertu de l'importance du sujet au regard de l'avenir des territoires, la CAPA est disposée à échanger davantage sur la mise en œuvre de cette nouvelle cartographie afin de déboucher sur un document partagé et facilement applicable sur le territoire, et qui pourrait de ce fait bénéficier de son soutien.

Laurent Marcangeli
Président de la CAPA
Maire d'Ajaccio

