

Réf. : GS/VB/2022.138
RAR 1A 198 324 70 431

Aiacciu, 03 NOV. 2022

Madame le Maire,

Vous avez sollicité la Collectivité de Corse le 2 août dernier, afin qu'elle vous fasse part de son avis sur le projet de PLU arrêté de votre commune.

Je vous prie en conséquence de bien vouloir trouver, ci-joint, l'avis de la Collectivité de Corse, rédigé sous la forme d'une note d'observations.

Je vous prie de croire, Madame le Maire, en l'assurance de mes salutations les meilleures.

Gilles SIMEONI



Madame Anne-Marie NATALI
Maire di U BORGU
Mairie
Route de la gare
20290 U BORGU

**NOTE d'observations sur le projet de PLU de
la commune d'U Borgu**

Avis de la Collectivité de Corse

A L'ATTENZIONE DI MADAMA ANNE-MARIE NATALI, MERRE DI U BORGU
À L'ATTENTION DE MADAME ANNE-MARIE NATALI, MAIRE DE LA COMMUNE DE BORGU

Dans le cadre de son rôle de personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme, la Collectivité de Corse est attentive à l'intégration des projets et politiques publiques qu'elle porte sur le territoire concerné, ainsi qu'à la prise en compte de ses orientations pour l'aménagement de l'île, qui sont exprimées au travers des différents documents de planification et de programmation de niveau régional, au premier rang desquels figure le PADDUC.

Au-delà, elle entend également contribuer activement à l'adoption et à la sécurisation de documents d'urbanisme, lesquels constituent des outils de planification indispensables tant pour maîtriser les évolutions du territoire, et assurer un développement harmonieux et cohérent, que pour attirer et sécuriser les activités économiques en clarifiant la situation foncière.

Les observations qui suivent concernent principalement le contenu technique et la traduction spatiale et réglementaire du projet d'aménagement et de développement durables du projet de PLU qui interrogent et appellent des réserves et recommandations.

La Collectivité de Corse, ses services, agences et offices se tiennent disponibles pour accompagner la commune dans ses démarches et dans la prise en compte des observations exposées dans cette note.

SYNTHESE DE L'AVIS

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) apparaît cohérent avec les dynamiques territoriales en cours et les enjeux du territoire. Toutefois, sa traduction spatiale et réglementaire contredit les objectifs de ce PADD et n'apparaît pas compatible avec les orientations fondamentales du PADDUC, ses prescriptions particulières applicables au territoire d'U Borgu et notamment au secteur d'enjeu régional, et plus largement avec les objectifs généraux des politiques d'aménagement et d'urbanisme aux niveaux hexagonal et insulaire. En effet, la mise en œuvre du règlement entraînerait la poursuite du modèle d'un développement urbain qui a prévalu jusqu'ici, par juxtaposition d'opérations ponctuelles indépendantes, le plus souvent privées, générant un étalement urbain certain. Des efforts sont toutefois consentis pour réduire la consommation d'espaces naturels ou agricoles par rapport au précédent PLU.

Le PLU doit être envisagé comme un moyen de favoriser voire d'imposer le recours à de véritables outils d'aménagement et d'urbanisme opérationnel. Les secteurs avec orientations d'aménagement et de programmation doivent être considérés comme les premiers jalons d'une réflexion plus globale pour assurer à la commune un développement durable et cohérent, mais aussi comme des étapes préparatoires à l'engagement de projets urbains d'ensemble dans lesquels la puissance publique devra renouer avec son rôle d'aménageur. Dans l'attente de l'engagement concret de ces projets, les secteurs à enjeux doivent impérativement faire l'objet de mesures conservatoires, afin d'éviter que le foncier utile à l'aménagement urbain, qui appelle une intervention publique forte (voire une maîtrise foncière publique préalablement à sa construction), ne soit obéré.

La Collectivité de Corse constate avec satisfaction que la commune a pris en compte certaines des recommandations formulées en 2020. Elle a ainsi consenti un effort en matière de réduction des surfaces ouvertes à l'urbanisation, abordé les sujets « mobilité » et « espaces de nature » au sein des espaces urbanisés. Pour autant, les réserves et propositions énoncées en 2020 ne semblent pas avoir servi de base à la définition du nouveau projet, et restent donc, pour certaines, valables en 2022.

En l'occurrence, certaines réflexions déterminantes, notamment sur les dynamiques démographiques, le logement, la programmation d'une offre foncière correspondant aux besoins des activités économiques, et les mobilités, pourraient être abordées à l'échelle du grand bassin de vie avant d'être déclinées dans le plan local d'urbanisme. En l'absence d'une telle approche supra-communale, il est difficile de vérifier le respect du principe d'équilibre entre les besoins estimés et la consommation foncière envisagée.

De plus, la qualification et la délimitation des formes urbaines ainsi que le niveau de précision des OAP, en particulier sur le volet programmation et outils de l'urbanisme opérationnel, auraient dû être étayés pour assurer la structuration du tissu urbain, sans laisser trop de marges de manœuvres aux opérateurs privés.

Pour ces motifs, la Collectivité de Corse conseille à la commune d'U Borgu de discuter avec les autres communs membres de l'intercommunalité Marana-Golu ainsi qu'avec les intercommunalités voisines, de l'intérêt de prescrire un schéma de cohérence territoriale, cadre de réflexion et de coordination des politiques territoriales permettant d'envisager ensuite les hypothèses de croissance communales les plus crédibles et les plus soutenables. Ce document permettra de mener à la bonne échelle les études prospectives dont les résultats conditionneront le développement de la commune et permettront de programmer l'aménagement du secteur d'enjeux régionaux et de préparer les outils nécessaires à son aménagement opérationnel. L'avis établi en 2020 énonçait déjà qu'« *en l'absence de tout cadre de cohérence supra communal (absence de SCoT ou d'études intercommunales organisant l'aménagement équilibré du territoire), il convient d'être vigilant et d'avoir à l'esprit les incertitudes liées à des perspectives de croissance ambitieuses et à leur maintien dans le temps* ». Cette affirmation faisait écho à un principe évident que le PADDUC a appliqué aux deux aires métropolitaines d'Aiacciu et Bastia, en page 108 du livret III – schéma d'aménagement du territoire :

« Le PADDUC identifie les agglomérations ajaccienne et bastiaise comme ayant une fonction métropolitaine à l'échelle de l'île, fonction qu'il convient de renforcer. [...]. L'évaluation et la quantification des besoins et des usages attendus sur ces bassins de vie ne peut être menée de manière réaliste que dans la cadre d'une démarche de Schéma de Cohérence Territoriale, sur un périmètre englobant, a minima, celui de l'aire métropolitaine, voire, en plus, de PLUI ». Au sein de l'aire métropolitaine, un PLU sur un périmètre communal ne peut donc s'envisager que dans une logique strictement conservatoire (pour prévenir la commune d'un développement anarchique ou non maîtrisé faute de règlement local), et sur la base d'hypothèses de croissance et de consommation d'espace très modérées, sous peine de compromettre l'objectif de renforcement à terme de l'ensemble du bassin de vie, au préjudice de l'ensemble de sa population, de ses entreprises, et par voie de conséquence au préjudice de la commune elle-même.

La Collectivité de Corse formule donc les réserves et recommandations qui suivent. D'autres pistes d'amélioration du projet sont développées dans la partie « observations complémentaires ».

Réserves :

- Revoir la délimitation de l'agglomération et supprimer son extension vers l'entrée nord du territoire communal, qui contrevient au principe de préservation des coupures d'urbanisation prévu à l'article L.121-22 du code de l'urbanisme, et à une des orientations d'aménagement du PADDUC applicables au SER de Bastia-Casamozza (livret III, p.29) : « Définir des coupures d'urbanisation, notamment en s'appuyant sur les cours d'eau, en assurant la préservation de la continuité de la Trame Bleue ».
- Garantir la faisabilité des projets de voie ferrée porté par la Collectivité de Corse. Trois tracés ont été envisagés, deux sur la commune de U Borgu et un sur la commune de Lucciana. La carte en annexe du présent avis synthétise les enjeux pour un réseau ferré performant.
- Revoir la délimitation du village et son extension qui intègre un espace déjà bâti mais qui ne peut être considérée comme une partie intégrante du village au regard de la morphologie du bâti, des densités bâties et de l'implantation dans le site. Au regard des enjeux de maintien des silhouettes villageoises et de lutte contre la banalisation des paysages, le PLU doit proposer une OAP « patrimoniale » qui garantisse le maintien de la forme urbaine traditionnelle, la poursuite de sa trame d'espaces publics et la préservation des jardins les plus caractéristiques.
- Intégrer les objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces et l'évaluation de la capacité d'accueil des secteurs urbanisés ou à urbaniser, rubriques obligatoires du PLU.

Recommandations :

- Améliorer la justification des délimitations des espaces agricoles stratégiques et réduire drastiquement l'ouverture à la construction des espaces ayant les caractéristiques des ESA.
- Engager, avec la Collectivité de Corse et la communauté de communes, une étude de préfiguration pour l'aménagement du secteur d'enjeu régional. Mettre en place des dispositifs conservatoires permettant de garantir la maîtrise de la transformation du secteur d'enjeu régional, dans l'attente de l'élaboration du projet d'ensemble promu par le PADDUC : recourir aux divers dispositifs réglementaires, de maîtrise foncière et de l'urbanisme opérationnel (projet urbain partenarial, ZAC, AFUP... permettant de conditionner la constructibilité à la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble (sous initiative publique), de mobiliser efficacement une partie des espaces potentiellement densifiables, de garantir l'atteinte des objectifs du PADD, notamment en matière d'habitat, et de mener des renforcements (voire, le cas échéant, des extensions de l'urbanisation à terme) intégrés aux paysages et respectueux de l'environnement.
- Être plus prudent sur les perspectives d'évolution démographique et le besoin en foncier induit : en l'absence de démarche prospective à l'échelle du bassin de vie, rien ne permet de vérifier la cohérence des hypothèses de croissance démographique, des besoins de foncier pour activités et d'immobilier d'entreprises, et la soutenabilité des consommations d'espaces correspondantes.
- Établir un diagnostic foncier, une stratégie et un programme d'actions foncière.
- Mener une étude de programmation urbaine pour définir le projet le plus adapté pour répondre aux objectifs de la commune et déterminer les moyens de sa mise en œuvre.
- Compléter l'analyse des capacités de densification et de mutation.
- Apporter des précisions sur la programmation du foncier à vocation économique : prospective sur les besoins ou la demande potentielle, caractérisation des secteurs ciblés et attentes en termes de créations d'emplois (qualitativement et quantitativement), moyens prévus pour maîtriser la destination de ce foncier en direction des cibles prédéfinies ou d'entreprises stratégiques identifiées *in itinere*.

OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES

1. LE PROJET « VILLE-CAMPAGNE »

U Borgu souhaite s'affirmer en tant que « ville-campagne » c'est-à-dire une commune offrant tout à la fois, les services et équipements qui rendent les villes attractives pour les ménages et les entreprises et une identité paysagère préservée, participant à la qualité du cadre de vie. Là où le PADDUC prévoit de manière générale, et plus spécifiquement pour le grand territoire de la côte orientale, le renforcement des polarités d'une part (via le recours à des opérations ambitieuses de renforcement / restructuration / aménagement urbain) et la préservation complète des espaces non bâtis d'autre part (aux fins de mise en production agricole ou de préservation ou reconquête des fonctionnalités écologiques), il conviendrait, au sein du projet de PLU de mieux expliquer en quoi le concept de « ville-campagne » pourrait être compatible avec ces principes généraux d'urbanisme en vigueur pour la Corse.

Afin de concilier le projet de la commune les dynamiques à l'œuvre et le respect des orientations spatiales du PADDUC, il pourrait être envisagé de :

- Préserver de manière stricte tous les espaces non encore bâtis.
- Mobiliser des moyens très forts et ambitieux au service de la restructuration d'une centralité urbaine ayant une fonction réellement polarisante. Une telle démarche serait nécessairement longue et coûteuse, compte tenu de ce que la commune a accueilli récemment un nombre très important de constructions nouvelles sur des espaces à fort potentiel de polarisation urbaine (le long de l'ex-route territoriale). Pour conférer à ces espaces, en application des principes du PADDUC applicables aux SER, un caractère de centre-ville, la commune pourra compter sur l'appui méthodologique et opérationnel de la Collectivité de Corse.
- Aménager des transitions franches entre nature/espaces agricoles et espaces urbanisés au niveau des franges actuellement mitées. Cet objectif pourrait nourrir un très beau et novateur projet de densification progressive de ces espaces et de traitement des limites entre la ville et la campagne (cheminements, plantations, espaces d'agrément, etc.), bien plus moderne et soutenable que le principe consistant à entremêler ville et campagne.

2. LES SECTEURS D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT EN FAVEUR DES DEPLACEMENTS DOUX

Le PADD défend un projet favorable aux modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle. Une trame piétonne et cyclable est envisagée pour rapprocher les différents secteurs de la commune. Le parc urbain et la voie douce qui relie le boulevard urbain au centre sportif sont les axes structurants de ce projet en faveur des mobilités actives. La ripisylve devient, avec le PADD, des facilitateurs de déplacements piétons ou cyclables dans une vocation essentiellement ludo-sportive.

Au regard des ambitions affichées dans le PADD et des projets en faveur des mobilités douces, il est nécessaire de prendre toutes les dispositions permettant de restaurer, préserver et aménager la ripisylve, pour en faire un instrument de maillage du territoire par des réseaux dédiés aux piétons et aux cyclistes. Il convient dans le même temps de créer des continuités piétonnes et cyclables « longitudinales » pour améliorer l'accessibilité aux différents secteurs de la commune, et d'aménager des transparences attractives pour les modes actifs au sein des espaces qui se sont récemment bâtis au coup par coup par juxtaposition d'opérations privées en partie fermées. Aménager une trame d'espaces publics entre les bâtiments récents (qui à ce jour sont implantées au milieu de vastes zones de parkings) supposera une action foncière complexe de la commune étant donné notamment les nombreuses copropriétés présentes. Cette démarche de maillage des secteurs bâtis par des espaces publics de qualité et des voies et cheminements attractifs, qui participe de la réparation de ces secteurs leur permettrait de prendre part à une future centralité urbaine, en évitant que le risque d'étalement linéairement le long des axes routiers pré-existants.

3. LE BESOIN EN FONCIER ESTIME / LES EXIGENCES D'ECONOMIE D'ESPACE

La commune a identifié 52,5 hectares mobilisables pour la production de logements. Elle recense 26,5 hectares de foncier à densifier, 3,4 hectares de foncier mutable et 22,6 hectares en extension urbaine. Le PLU précise qu'à ce gisement foncier doit être rajouté 20% pour l'aménagement et la prise en compte du phénomène de rétention foncière, ce qui amène potentiellement la consommation foncière pour le logement à 64,23 hectares, sans que la commune ait évoqué si elle envisageait des mesures visant à dissuader la rétention foncière.

Pour accueillir les nouveaux ménages attendus, sur la base d'un taux de croissance annuel de +1,72%, elle doit produire 1606 logements supplémentaires.

Les zones urbaines recouvrent 430,84 hectares contre 500,48 hectares dans la version du PLU de 2016.

D'après les pièces du PLU, 105 hectares ont été consommés au cours des dix dernières années soit 10,5 hectares par an. Avec un projet de consommation foncière établi à 78,75 entre 2018 et 2033, le nouveau projet porté par la commune entraînerait une consommation annuelle de 5,25 hectares. La commune modère ainsi sa consommation foncière et le rythme de cette consommation, mais cette modération est toute relative compte tenu du rythme particulièrement élevé de la consommation foncière passée, au regard de la progression démographique et économique relativement modeste qui l'a accompagnée.

La Collectivité de Corse est consciente des efforts consentis par la commune pour réduire quelque peu la consommation d'espaces par rapport à ce qui était prévu dans le PLU de 2016 ou dans sa version de 2020. Toutefois aucune rupture avec les modes récents de transformation de l'espace n'est envisagée. Il est donc recommandé de revoir les modes de consommation d'espaces et d'envisager la renaturation de certains espaces. Le PLU est l'occasion de promouvoir de nouvelles formes d'habitat, plus durables. Les mêmes ambitions peuvent commander les projets de requalification ou de création des zones d'activités économiques.

En l'état d'avancement, le projet de PLU est encore très consommateur d'espace et manque de volet pré-opérationnel susceptible d'outiller la commune dans sa fonction d'aménageur.

Dans le même temps, un effort sur la part des logements des sociaux et des logements en accession sociale à la propriété doit être consenti pour répondre aux exigences de mixité sociale et rendre le territoire plus accessible. Le projet ne présente aucun objectif en la matière.

4. LA PRESERVATION DES TERRES AGRICOLES

Les zones agricoles regroupent 1655,44 hectares dont 1583,9 hectares d'espaces stratégiques agricoles. Le diagnostic agricole produit par la Chambre d'agriculture précise à ce sujet que la surface d'ESA déterminée pour la commune de U Borgu est de 1890 ha. Il y a donc un différentiel d'environ 306 hectares. Le rapport de présentation ne permet pas d'apprécier suffisamment les raisons de ce différentiel ou les motifs de la consommation de ces espaces stratégiques agricoles. L'absence de fichiers SIG accompagnant le dossier de PLU ne permet pas de vérifier si la différence de chiffres est une erreur d'écriture ou un effet du projet de développement urbain.

De manière globale, la préservation des terres agricoles, malgré de légères améliorations par rapport à 2020, reste largement insuffisante :

- Les extensions urbaines proposées concernent quasi uniquement des terres ayant les caractéristiques des ESA. Il ne semble pas y avoir de réflexion pour proposer un modèle d'urbanisation évitant de consommer ces espaces.

- La consommation d'espace agricole demeure ainsi très élevée : plus de 50 ha d'ESA non bâti incluant une part non négligeable déclaré au RPG (env 9 ha) et en AOC viticole (env 14 ha).

- Les zones As proposés en « compensation » sur le piémont présentent plus de contraintes à la mise en culture (sols, possibilité d'irrigation) que les ESA identifiés au PADDUC consommés par le PLU.



En rouge : les zones d'ESA impactées
par le PLU, env 53 ha

En mauve : RPG 2020, env 9 ha
impactés

En liseré noir : AOC viticole, env 14 ha
impactés

En conclusion, même si le projet a connu des modifications quantitatives et qualitatives par rapport à la version de 2016, des efforts doivent encore être faits pour disposer certes d'un document compatible avec le PADDUC mais surtout d'un PLU assurant la préservation des ressources naturelles, des potentialités agricoles et des paysages naturels, et permettant à la commune d'endosser pleinement ses prérogatives d'aménageur urbain. L'évaluation environnementale du projet aurait pu davantage aiguiller la commune en ce sens.

Annexe : plan des tracés ferroviaires potentiels



