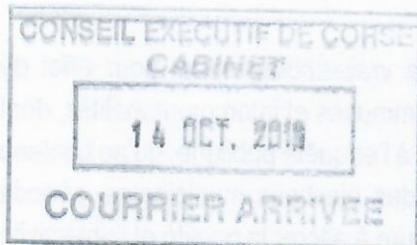


Présidence

République Française



COMMUNAUTÉ  
D'AGGLOMÉRATION  
DE BASTIA



Bastia, le 10 octobre 2019

Le Président  
à  
M. le Président du Conseil  
Exécutif de Corse

Monsieur le Président,

Par courrier recommandé du 10 juillet dernier, reçu le 12 juillet, vous avez sollicité l'avis de la Communauté d'Agglomération sur le projet de modification n°1 du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC), dont l'objet concerne le rétablissement d'une cartographie des espaces stratégiques agricoles, suite à l'annulation de la représentation cartographique des ESA par le Tribunal Administratif de Bastia, le 1er mars 2018.

La Communauté d'Agglomération fait partie des personnes publiques associées à l'élaboration du PADDUC listées à l'article L.4424-13.I. du Code Général des Collectivités Territoriales.

Le rapport de présentation faisant partie du dossier de modification relève que « *le champ d'application de la présente procédure de modification est encadré par les délibérations de l'Assemblée de Corse N°18/262 AC et N°19/172 AC et se limite par conséquent au rétablissement de la carte des ESA et non à la modification de leurs critères de définition. En outre, ces derniers n'ont été remis en cause ni par les juges de première instance ni par ceux de la Cour Administrative d'Appel de Marseille* ».

Le dossier contient également le projet de cartographie des ESA à l'échelle 1/50 000, une carte faisant apparaître les évolutions de la « tâche urbaine » entre la cartographie de 2015 et la nouvelle cartographie proposée, ainsi qu'un tableau présentant la nouvelle ventilation communale des surfaces d'ESA issue de la nouvelle cartographie proposée, et un tableau précisant l'évolution de cette surface entre 2015 et 2019 pour chaque commune.

Le dossier de modification ainsi que le contexte et les conditions de cette procédure de modification (y compris les délibérations de l'Assemblée de Corse sus-citées), appellent les observations suivantes.

**Concernant la procédure d'association des personnes publiques mentionnées à l'article L.4424-13 du CGCT et le calendrier de la modification :**

Alors que l'article L.4424-13 du Code Général des Collectivités, relatif à la procédure d'élaboration, ne prévoit pas de solliciter l'avis formel des personnes publiques associées, l'article L.4424-14 du CGCT relatif à la procédure de modification prévoit une demande d'avis expresse de la totalité des personnes publiques, notamment des communes et intercommunalités, avis qui seront joints au dossier d'enquête publique.

Cette particularité procédurale pour le moins étrange aura vraisemblablement pour effet de donner beaucoup plus de visibilité à la position qu'exprimeront les communes et intercommunalités, dont les avis pourraient représenter la plus grosse part des documents mis à l'enquête publique, qu'au contenu du projet de modification lui-même. Compte tenu de la proximité des élections municipales, période propice aux débats polémiques, cette circonstance me semble de nature à altérer la qualité et l'objectivité des avis qui pourraient être rendus. Je m'étonne donc que la Collectivité de Corse ait envisagé de mener cette procédure dans une période aussi sensible, alors que la décision d'annulation de la cartographie qu'il est question de rétablir date de mars 2018, et qu'on peut donc difficilement invoquer une quelconque situation d'urgence pour justifier un tel calendrier.

De surcroît, les personnes publiques associées se trouvent en situation de donner leur avis sur un projet de modification du PADDUC, alors qu'elles n'ont pas eu à émettre d'avis formel sur le projet de PADDUC lui-même.

Afin de permettre la parfaite information du public et d'aider la Collectivité de Corse à prendre les décisions les plus appropriées, il me semble donc important de resituer les observations de la Communauté d'Agglomération de Bastia sur le projet de modification n°1 dans le contexte global des orientations du PADDUC, de ses dispositions prescriptives et des modalités de sa mise en œuvre telles qu'elles avaient été validées en octobre 2015.

Les observations qui suivent ne se limitent donc pas strictement à l'objet particulièrement restreint de la modification n°1 que vous nous avez soumise, mais s'intéressent également aux évolutions que la Collectivité de Corse aurait pu ou dû apporter en vertu des dispositions du PADDUC approuvé en 2015.

**Concernant le cadre et la portée de la procédure de modification :**

Le rapport de présentation fait état de deux délibérations de l'Assemblée de Corse (qui, en vertu de l'article L.4424-13.III, précisent la procédure de modification), mais sans en fournir le contenu. On comprend simplement qu'il limite la portée de la procédure de modification « *au rétablissement de la carte des ESA et non à la modification de leurs critères de définition* ». Le rapport insiste sur le fait que ces critères n'ont été remis en cause ni par les juges de première instance ni par ceux de la Cour Administrative d'Appel.

Cette affirmation appelle les deux objections suivantes :

- Puisque pour motiver le cadre et l'objet de la procédure de modification, le rapport fait état de jugements qui semblent confirmer la validité de ces critères pour identifier des espaces stratégiques agricoles, il aurait été souhaitable que l'ensemble des personnes publiques aient connaissance des conclusions de ces juges et de leurs motivations. En effet, en l'absence de ces informations, les responsables publics et a fortiori la population, ne peuvent savoir quel crédit accorder aux positions parfois discordantes relayées par la presse, et dont certaines font état de jugements d'annulation partielle des ESA pour des motifs de fond sur les communes de Peri et Calvi, ce qui laisse penser que l'application stricte des critères de définition qui « *n'ont été remis en cause ni par les juges de première instance ni par ceux de la Cour Administrative d'Appel* » aurait pu conduire à des erreurs manifestes d'appréciation.

- Le fait que les juges n'aient pas annulé le recours à ces critères de définition ne suffit pas à démontrer la pertinence de ces critères et de leur application, à attester de leur efficacité au regard de l'atteinte des objectifs du PADDUC, ni à justifier de leur maintien à l'identique au terme d'une période de quatre ans alors que le PADDUC approuvé en 2015 avait prévu des possibilités d'évolution à mi-parcours. En effet, la question des modalités d'identification des ESA, en particulier au sein des agglomérations, avait suscité de longs débats notamment entre l'arrêt du projet de PADDUC en 2014 et son approbation en 2015, débat auxquels la Communauté d'Agglomération a été associée comme les autres personnes publiques, avant que l'Assemblée de Corse n'opte pour une définition particulièrement « mécanique ». Il eut été salutaire que la Collectivité de Corse, dans une optique de bilan d'étape 4 ans après l'approbation du PADDUC, s'interroge sur l'efficacité et la pertinence de ces choix initiaux et réexamine les conditions d'identification des ESA qu'elle avait instaurées en 2015 dans une optique conservatoire et provisoire, comme le rappellent certains des paragraphes qui suivent.

#### **Concernant les critères d'identification des ESA et les dispositions réglementaires applicables à ces espaces :**

Bien que ces critères et dispositions réglementaires opposables ne soient pas l'objet de la procédure de modification en cours, il apparaît indispensable de revenir sur ces sujets et le cadre législatif dans lequel ils s'inscrivent, ne serait-ce que pour bien comprendre les critiques que suscitent le projet de cartographie.

En effet, alors que l'article L.4424-11 du Code Général des Collectivités Territoriales stipule que le PADDUC « *peut, compte tenu du caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement présentés par certains espaces géographiques limités, 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* », l'Assemblée de Corse a, dans le PADDUC approuvé en 2015, retenu le principe d'une définition à partir de critères objectifs relatifs au seul état des sols, à savoir (cf. Livret IV, p.48) :

- leur caractère cultivable et leur potentialité agronomique,
- ou
- leur caractère cultivable et leur équipement par les infrastructures d'irrigation (existantes ou en projet)

Le livret réglementaire du PADDUC précise en p.143 les sources de données utilisées pour identifier ces ESA et le traitement géomatique effectué pour appliquer ces deux critères à la construction de la cartographie.

Le choix de retenir des critères strictement objectifs ne portant que sur la nature des sols, sans aucune prise en compte du contexte géographique au sens large, et notamment des différents enjeux, notamment urbains, économiques, sociaux, écologiques,... susceptibles de s'exprimer localement, et sans tenir compte des intentions des collectivités (y compris des projets de la CTC elle-même) ne pouvait qu'aboutir à un message parfois incohérent voire aberrant, en particulier au sein des espaces agglomérés ou la représentation des ESA pouvait aussi bien favoriser le maintien d'une agriculture vivrière de proximité que compromettre de façon stérile l'implantation d'entreprises, de services ou d'équipements culturels majeurs, et donc obérer les possibilités d'aménagement urbain maîtrisé que le PADDUC promet par ailleurs.

Cette absence de filtre humain et d'intentionnalité politique dans la délimitation des ESA, dont la cartographie résultait uniquement d'un traitement complexe de données, a suscité dès 2014 des interrogations sur les limites de cet outil « espace stratégique agricole », dans la mesure où l'appréciation du caractère stratégique d'un espace au sens de l'article L.4424-11 du CGCT supposait d'appréhender les différents enjeux présentés par cet espace, et pas uniquement d'appliquer une nomenclature pédologique préétablie.

C'est la raison pour laquelle, sur proposition de plusieurs personnes publiques associées dont la Communauté d'Agglomération de Bastia, la CTC avait envisagé fin 2014 de ne pas recourir à la qualification d'espace stratégique à vocation agricole pour les terrains cultivables situés dans les secteurs agglomérés à forts enjeux, et de définir d'autres types d'espaces urbains et économiques devant faire l'objet de projets d'aménagement d'ensemble.

Les débats internes à l'Assemblée de Corse, entre 2014 et 2015, qui ont soulevé la crainte d'une consommation effrénée d'espaces cultivables à potentialité agricole en périphérie des principales villes en l'absence de protection totale de ces espaces, ont finalement abouti à des décisions de compromis qui peuvent être résumées de la manière suivante :

- Qualification en tant qu'Espaces Stratégiques Agricoles de tous les terrains présentant les caractéristiques de sols prédéfinies, quelle que soit leur localisation, et quels que soient les enjeux qu'ils présentent par ailleurs.

- Sur les espaces de l'île sur lesquels des conflits apparaissaient entre les enjeux urbains, économiques, sociaux, écologiques et le principe de préservation intégrale de tous les terrains plats (qualifiés d'ESA par application des critères objectifs prédéfinis) : identification de « Secteurs d'Enjeux Régionaux », sur lesquels le PADDUC assignait des orientations d'aménagement et prévoyait l'élaboration de projets d'aménagement d'ensemble sous l'égide de la CTC, dans le cadre desquels la qualification des espaces stratégiques agricoles était appelée à évoluer. Le territoire de la Communauté d'Agglomération est directement concerné par le plus grand SER de Corse, qui s'étend de Bastia à Casamozza.

Le PADDUC est explicite sur le fait que les SER « *présentent un caractère stratégique au regard des enjeux de développement et d'organisation ou de requalification du territoire* », bien qu'ils ne soient pas formellement « *identifiés au titre de l'habilitation conférée au PADDUC par l'article L. 4424-11-II du CGCT dans la mesure où ils ont vocation à faire l'objet d'un projet d'ensemble associant une pluralité d'acteurs* » (livret IV, p.43).

**Il s'agit donc bien de secteurs prioritaires pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'aménagement d'ensemble, et le PADDUC a prévu de mettre en œuvre pour l'aménagement de ces espaces le concept d' « Opération d'Intérêt Territorial », engageant la CTC dans la conduite des études, la contractualisation à établir, et la réalisation de l'opération d'aménagement (cf. livret II, p.292-293).**

Enfin, le PADDUC approuvé en 2015 avait explicitement prévu pour les «démarches processuelles» à engager à l'aval de son approbation, parmi lesquelles figuraient notamment les études d'aménagement des SER, une échéance de trois ans avant de « *proposer la synthèse des travaux et résultats de cette phase à l'occasion d'une première évaluation à mi-parcours du PADDUC, voire leur intégration dans le cadre d'une première révision du document* » (cf. livret III, p.155).

Pour autant, dans l'attente de ces évolutions du PADDUC, le livret IV précise bien (en p.44) que « *lorsqu'un espace stratégique (à vocation agricole ou environnementale) est inclus au sein d'un SER, l'ensemble des dispositions relatives aux espaces stratégiques s'y appliquent exactement de la même manière que s'il était situé à l'extérieur des SER* ».

En synthèse, les dispositions du PADDUC approuvé en 2015 concernant les espaces stratégiques agricoles inclus dans les secteurs d'enjeux régionaux, avaient vocation à assurer la préservation absolue de ces espaces à titre provisoire, par défaut, dans l'attente d'un projet d'ensemble conciliant les différents enjeux territoriaux exprimés, pouvant entraîner à terme la consommation d'une partie des espaces relevant des critères des ESA.

**Le recours à la qualification d'ESA visait donc à geler provisoirement le foncier potentiellement mutable, à titre conservatoire, au même titre que les recommandations du PADDUC concernant la mise en place de dispositifs de sursis à statuer dans les SER (livret IV, p.44).**

Une qualification d'ESA visant à sanctuariser à long terme la totalité des espaces plats (donc cultivables) au sein des agglomérations et particulièrement des SER, aurait eu comme conséquence d'interdire toute nouvelle installation industrielle, dans la mesure où ces activités ont besoin pour s'implanter de terrains correspondant le plus souvent aux critères des ESA.

Les dispositions relatives aux ESA contenues dans le PADDUC approuvées en 2015 apparaissent judicieuses à cette époque, dans la mesure où les communes disposaient d'un délai de trois ans pour mettre leurs PLU en compatibilité avec le PADDUC, et que la CDC disposait donc de ce délai pour établir les projets d'ensemble que le PADDUC préconisait. Le dispositif devait donc inciter l'ensemble des acteurs, et en premier lieu la CTC et les communes, à s'engager rapidement dans l'élaboration de projets d'aménagement urbain d'ensemble permettant de justifier une évolution du PADDUC au terme d'une période de 3 ans.

Près de quatre ans après l'approbation du PADDUC, le constat d'échec est accablant :

- Aucun projet d'aménagement du SER de Bastia-Casamozza n'a été établi ni même initié par la CDC et aucune opération d'aménagement n'est à ce jour sérieusement envisagée, malgré les multiples engagements des Conseillers exécutifs qui se sont succédés pour annoncer le démarrage imminent des démarches opérationnelles prévues au PADDUC. Concernant la CAB, et à mon initiative se sont tenues plusieurs réunions à ce sujet avec les présidents successifs de l'AUE sans résultats ou effets à ce jour ;
- Nombre de PLU des communes concernées n'ont pas pu être mis en compatibilité avec le PADDUC, ce qui aura pour conséquence que les dispositions du PADDUC relatives aux ESA s'appliqueront directement aux projets de constructions tant que ces documents communaux n'auront pas été approuvés ;
- La préservation des terres agricoles par le dispositif des ESA a été en pratique inopérante, si on s'en réfère au rapport de présentation de la modification qui fait état d'une consommation foncière de 1 257 ha par progression de la tâche urbaine sur des ESA sur l'ensemble de la Corse.

Cet état de fait regrettable appelle d'une part :

- une clarification des intentions réelles de la Collectivité de Corse concernant la mise en œuvre de ce plan d'aménagement et de développement : en l'absence de toute initiative concrète de la CDC en matière d'aménagement du territoire en application du PADDUC, au-delà de délibérations de principe, la Communauté d'Agglomération de Bastia est aujourd'hui pénalisée dans l'exercice de ses compétences et dans l'élaboration, en partenariat avec ses voisines, de son propre projet de territoire.
- un réexamen des modalités d'identification des ESA sur les secteurs agglomérés (et plus particulièrement les secteurs d'enjeux régionaux), qui ne peuvent plus, fin 2019, se limiter à l'application automatique de critères pédologiques et topographiques, qui avait été présentées en 2015 comme une

protection conservatoire « par défaut » et non comme une sanctuarisation absolue des espaces cartographiés qui aurait été en contradiction avec d'autres orientations du PADDUC.

Alors que le PADDUC avait prévu et annoncé la possibilité d'une évolution de ses dispositions opposables au terme d'une période d'études de trois ans après son approbation, le projet de modification qui nous est soumis, quatre ans après son approbation initiale, vise à l'inverse à confirmer une représentation cartographique des ESA incompatibles avec les orientations d'aménagement formulées par le PADDUC pour les secteurs d'enjeux régionaux, et contradictoire avec l'objectif de structuration de « l'aire métropolitaine » bastiaise.

Il suffit pour cela d'observer la situation du secteur de la zone d'activités économiques d'Erbajolo (voir illustration en annexe) sur laquelle la CAB a concédé une opération publique d'aménagement à la SEM Bastia Aménagement. Bien que ces terrains satisfassent aux critères d'identification des ESA, il est actuellement classée en zone constructible au PLU de Bastia et en cours de commercialisation pour l'implantation d'activités économiques et d'équipements culturels. Leur assigner une vocation agricole constitue une aberration !

Ce secteur, sélectionné parmi d'autres qui auraient également pu être pointés, aurait dû conduire la CTC, dans les trois ans suivant l'approbation du PADDUC, à engager avec les collectivités un travail de mise en cohérence et de réexamen de ces projets, avant d'y engager des opérations d'aménagement d'ensemble et de faire évoluer si nécessaire (et en l'occurrence, c'était nécessaire), les dispositions directement opposables du PADDUC et notamment la cartographie des ESA.

Le rétablissement, quatre ans plus tard, et alors que ces démarches d'ensemble n'ont pas débuté, d'une cartographie qui aurait pour effet d'empêcher la réalisation des projets publics déjà engagés par la CAB et sur le point de se concrétiser, n'est pas acceptable.

Cela retarde ou interdit à la CAB toutes actions visant à conduire utilement des « schémas de secteur » dans la perspective d'un futur SCOT. Or, nous ne pouvons ignorer le besoin d'un tel document pour notre territoire, notamment dans le cadre d'une maîtrise de l'urbanisme commercial.

En conséquence, je ne peux qu'émettre un avis défavorable à votre projet de modification n°1 du PADDUC.

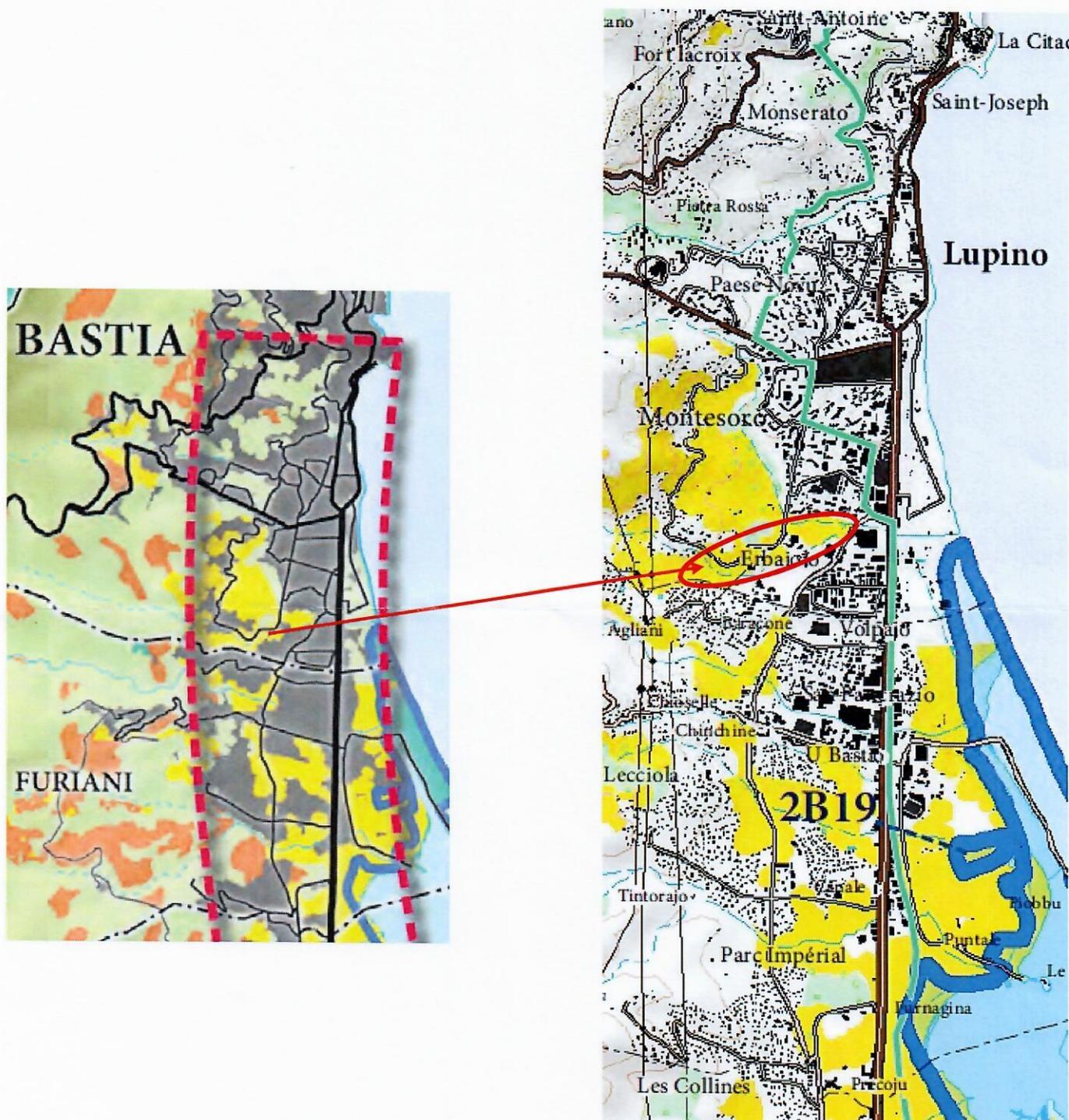
Veuillez agréer, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

Le Président



François TATTI

Annexe : extrait des documents cartographiques issus du dossier de modification n°1



Toute correspondance est à adresser de façon impersonnelle à :  
M. le Président de la Communauté d'Agglomération de Bastia – Port Toga – CS 60097 20291 Bastia cedex  
Téléphone : 04 95 55 18 18 – Télécopie : 04 95 32 70 51 - [www.bastia-agglomeration.com](http://www.bastia-agglomeration.com)