

Ces critiques sont quasi-systématiquement la conséquence d'une interprétation de la carte de destination générale des différentes parties du territoire comme une carte prescrivant la vocation des sols, à transposer dans les zonages des documents locaux et applicable à chaque petite partie du territoire moyennant un changement d'échelle (zoom). Le PADDUC est ainsi très largement critiqué pour des motifs contradictoires et qui, le plus souvent, ne relèvent pas de sa portée, ni de son habilitation :

- soit en ce qu'il aurait rendu constructible (par une représentation en gris « tache urbaine ») des secteurs qui ne sont pas constructibles en application de la loi (secteurs de constructions diffuses), alors que le PADDUC ne définit pas de zones constructibles, et n'identifie pas les espaces urbanisés dont il précise la nature et les critères de définition
- soit en ce qu'il imposerait aux collectivités locales des limites physiques strictes à l'extension de leurs zones constructibles (extension présentée systématiquement comme absolument nécessaire voire vitale et comme synonyme de développement), alors même qu'aucune carte du PADDUC ne délimite d'espaces qui s'imposeraient en conformité aux documents de portée inférieure, et qu'en conséquence, **aucun des traits ou aplats des cartographies du PADDUC ne saurait constituer une limite à laquelle les zonages des documents locaux devraient se conformer.**

Néanmoins, au-delà de la contestation ponctuelle mais très fréquente de la position des traits et aplats de la cartographie, qui traduit une méconnaissance de la portée de ces représentations et de l'habilitation du PADDUC, certaines observations de représentants de collectivités (obs. n°717, 803), plus rares, font une analyse quantitative globale de la répartition des types d'espaces, contestent le déséquilibre de cette « quantification », soit à l'échelle de la Corse (obs. n° 717), soit à l'échelle de leur périmètre (obs. n° 803), et s'inquiètent de ses conséquences dans la perspective de l'élaboration des documents locaux de planification.

Cette inquiétude légitime, fondée sur une mauvaise interprétation de la signification que nous avons souhaité donner à cette carte de destination générale, appelle donc quelques éclaircissements.

Si cette représentation cartographique de la destination générale des différentes parties du territoire avait valeur de zonage de vocation des sols (réglementaire) opposable dans un rapport de conformité aux documents de portée inférieure (ce qui est juridiquement impossible), ou même valeur de répartition quantitative de l'usage des sols à l'échelle de la Corse (ce qui aurait été juridiquement envisageable en application de l'article L.4424-9, mais que nous n'avons pas souhaité retenir pour les raisons exposées ci-avant), elle apparaîtrait comme contraignant exagérément la transformation et l'évolution du territoire, puisqu'elle ne prévoit pas d'espaces d'extension privilégiée de l'urbanisation.

Or, il se trouve qu'au travers de cette carte le PADDUC ne prétend pas fixer la vocation des sols, ni quantifier la répartition des vocations des terres dans les documents de portée inférieure (niveau de planification qui relève généralement des SCoT). Par ailleurs, cette carte comme il a été déjà rappelé est opposable aux documents inférieurs dans un rapport de compatibilité et non de conformité. La compatibilité, qui consiste pour le document de portée inférieure à ne pas contrevenir aux objectifs et principes du document de portée supérieure, s'apprécie de manière globale et pas spécifiquement sur l'un ou l'autre des objectifs ou dispositions réglementaires du PADDUC, tandis que la conformité se traduit par une stricte identité.

Les documents de portée inférieure devront donc logiquement, **pour respecter le principe d'équilibre et pour être compatibles avec le PADDUC**, prévoir des extensions de l'urbanisation et les localiser (SCoT) ou les délimiter (PLU, cartes communales) sur des secteurs que la carte de destination générale représente en tant qu'espaces agricoles ou naturels, pour ce qui est de leur DESTINATION GÉNÉRALE, mais non pour ce qui est de leur VOCATION absolue à l'échelle parcellaire (qui ne relève pas de l'habilitation du PADDUC mais de la compétence des collectivités locales, communes ou intercommunalités).

À partir du moment où le PADDUC n'identifie ni ne localise d'espaces à urbaniser, il est normal que les secteurs qui ne sont pas dans la tache urbaine actuelle (qui ne représentent que 15 000 ha, soit 1,7% de la surface totale) soient très largement majoritaires (omniprésents), représentant plus de 98% du total de la surface de la Corse (proportion variant fortement d'une commune à l'autre).

Pour autant, le fait qu'un secteur soit représenté en espace ressource pour le pastoralisme, en espace naturel ou sylvicole dans la carte de destination générale n'obère nullement leur possibilité d'accueillir des « développements non agricoles ». Ces espaces pourront faire l'objet d'extensions de l'urbanisation, si elles sont justifiées, nécessaires et si cela est fait en accord avec les dispositions de la loi « Littoral » et/ou la loi « Montagne » précisées par le PADDUC.

Pour illustrer le raisonnement jusqu'au bout et dissiper tout risque d'ambiguïté sur la portée concrète des cartographies du PADDUC, on pourrait même considérer qu'un document de planification local **qui ne permettrait pas suffisamment d'extension de l'urbanisation**, alors même que la collectivité devrait, au titre du PADDUC, répondre à un certain nombre de besoins et d'objectifs (construction de logements, aménagement de foncier à destination d'entreprises du secteur productif, etc.) et que ses possibilités de renforcement urbain sont épuisées, **pourrait être considéré comme incompatible avec le PADDUC** (et avec les dispositions de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme) du fait de son caractère trop restrictif.

Il semble que l'essentiel des contributeurs aient donc mal compris l'objet de cette carte, qui ne fige pas une vocation absolue des terres, mais une destination générale des parties du territoire à apprécier à l'échelle de l'ensemble de la Corse et non à l'échelle de chaque commune.

Pour faciliter la compréhension de la signification de cette carte, on pourrait apporter l'explication suivante, nécessairement réductrice mais à visée pédagogique :

- la quasi-totalité du territoire corse, en superficie, est non urbanisée / non bâtie
- cette très grande surface non urbanisée se décompose en :
 - o plus de 600 000 ha d'espaces sans potentialités agricoles, mais potentiellement sylvicoles, et dont une partie fait l'objet de protection fortes préexistantes (sites classés, etc) ou concomitantes au PADDUC (les ERC du littoral)
 - o environ 120 000 ha qui ont une potentialité pastorale ou arboricole (châtaigneraie, oliveraie), immédiatement ou sous conditions (espaces "ressources"), sans toutefois être cultivables (mécanisables pour les engins de labour, etc.)
 - o 105 000 ha qui sont cultivables (mécanisables) et ont soit une forte potentialité agronomique ou pastorale, soit sont irrigables. Il s'agit des ESA, avec leur portée prescriptive qui sera rappelée ci-après.

La Carte de Destination Générale des différentes parties du Territoire illustre le fait qu'à l'horizon du PADDUC (25 ans), compte tenu de ses orientations générales d'urbanisme (renforcer l'existant en priorité), l'essentiel de l'urbanisation devrait, en toute rigueur, se concentrer à l'intérieur de ce qui est aujourd'hui représenté en gris (tache urbaine), qu'il s'agisse d'espaces constructibles aujourd'hui, ou pas (par exemple les secteurs représentés en tache urbaine mais n'accueillant que des constructions diffuses non assimilables à un espace urbanisé).

La destination GÉNÉRALE ("grosso modo") devrait donc être, pour ce qui est représenté au travers de la couche « tache urbaine », d'accueillir un renforcement de l'urbanisation là où c'est possible (juridiquement, techniquement) et nécessaire (justification par la réponse à un besoin ou un enjeu relevant de l'intérêt général).

Pour les espaces qui aujourd'hui ne sont pas représentés en tache urbaine, leur destination générale, quantitativement, est de tendre vers une bonne exploitation de leurs potentialités (agricoles, pastorales, naturelles, etc.) : les extensions de l'urbanisation sur ces espaces, qu'elles se fassent en continuité des agglomérations, villages (ou autres formes urbaines pour ce qui est de la loi montagne) ou plus rarement sous forme de HNIE, ne pourront être que marginales à l'échelle des espaces considérés, même si elles ne sont pas marginales à l'échelle des espaces qui sont aujourd'hui urbanisés.

En effet, même une très forte extension, en relatif, de l'emprise de la tache urbaine (qui n'est pas *a priori* l'objectif que le PADDUC assigne au territoire) ne représenterait qu'une consommation très faible, en relatif, de ces espaces représentés en vert, bleu, orange et jaune et qui occupent la quasi-totalité de l'espace (environ 98%) sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire.

En résumé, il semble utile d'insister sur les points suivants :

- le PADDUC n'entraîne pas d'impossibilité *a priori* d'étendre les urbanisations sur les secteurs ressources (orange) ou naturels (verts), mais fixe des principes et conditions qui portent sur la justification du besoin, la priorité au renforcement préalable des espaces urbanisés existants, et la forme des extensions urbaines ;
- à terme, l'extension globale de l'urbanisation ne devra pas fondamentalement modifier l'état actuel des zones qui ne sont pas à ce jour bâties : le PADDUC vise une mise en exploitation la plus large possible de ces espaces (développement de la production notamment agricole, de la mise en tourisme et de la gestion durable des milieux naturels, etc) mais pas une ouverture à la construction significative de ces espaces sur le plan quantitatif à l'échelle de la Corse ;
- la quantification des extensions de l'urbanisation pourra cependant être significative à l'échelle de certains territoires. C'est une des finalités des SCoT que de quantifier ces changements de vocation et d'usage des sols.

La CTC a choisi de représenter la Corse dans son état actuel pour ce qui est de l'urbanisation, avec comme destination générale à l'horizon de 25 ans une grande stabilité/concentration de l'urbanisation dans les zones déjà bâties (au sein de ce qui est cartographié en tache urbaine), et une mise en valeur des potentiels identifiés dans les secteurs non bâtis, au sein desquels les constructions devront prioritairement être liées à la mise en valeur de ces potentialités, sans pour autant limiter les extensions de l'urbanisation au-delà de la tache urbaine actuelle si elles sont nécessaires, justifiées, et juridiquement possibles en application des dispositions des lois « Montagne » et « Littoral », et plus largement du code de l'urbanisme.

Pour que la carte de destination générale soit néanmoins la plus éclairante possible pour les concepteurs des documents locaux et ne se limite pas à une carte de diagnostic de l'état actuel, nous avons choisi :

- d'y reproduire les ESA à une échelle de 1/100 000 (au lieu de 1/50 000 sur les cartes dédiées), ces espaces ayant une valeur prescriptive opposable directement aux demandes d'autorisations d'urbanisme en l'absence de document de portée inférieure
- d'y faire figurer les ESE au 1/100 000 (choix de l'Assemblée de Corse), ces espaces ayant une valeur prescriptive opposable directement aux demandes d'autorisations d'urbanisme en l'absence de document de portée inférieure
- d'y faire apparaître de manière distincte les potentialités pastorales et arboricoles par rapport aux espaces forestiers et naturels,
- d'y faire figurer ceux des secteurs à dominante urbanisée (ou à très forte attractivité du fait de grandes infrastructures ou équipements) sur lesquels le PADDUC identifie des enjeux régionaux et prescrit des orientations spécifiques (les SER), que les projets locaux devront mettre en œuvre dans un rapport de compatibilité.

III.C. LES CARTES DES ESPACES STRATEGIQUES AGRICOLES ET LEUR PORTEE - CARTE AU 1/50 000 DU PADDUC

III.C.1. Rappel du mode de construction de la couche des ESA

Afin de fournir les explications les plus complètes possibles en réponse aux nombreuses interrogations formulées à l'enquête publique sur le mode d'identification des espaces stratégiques agricoles, une notice méthodologique détaillée est jointe au présent mémoire.

Elle permet de constater que cette identification n'a rien de théorique, mais qu'elle repose sur une pluralité de critères classiquement utilisés pour évaluer la potentialité productive des sols, couplés à une appréciation de la cultivabilité.

III.C.2. Effet des ESA pour les communes soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU)

En l'absence de SCoT, de PLU, de carte communale ou de document en tenant lieu, les dispositions du PADDUC relatives aux espaces stratégiques agricoles sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme. Pour schématiser, on peut considérer que toute demande de permis de construire pour une construction autre qu'agricole dont l'implantation serait prévue au sein d'un ESA cartographié par le PADDUC (localisation repérable à l'échelle 1/50 000), devrait être rejetée.

Pour autant, comme le précisait l'exposé des motifs du projet de loi relatif au PADDUC en 2011, les « dispositions du plan relatives à ces espaces stratégiques ne tiennent pas lieu de plan d'occupation des sols, de plan local d'urbanisme approuvé ou de document en tenant lieu au sens de l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme. Elles ne peuvent donc conduire à écarter le règlement national d'urbanisme ».

Il appartiendra alors à l'autorité compétente, après avis conforme de la CTPENAF⁹, d'apprécier si le projet est ou non conforme aux prescriptions du PADDUC. Celle-ci dispose à cet égard d'une marge d'appréciation sur le fondement de l'article R.111-14 du code de l'urbanisme, qui dispose :

*« En dehors des parties urbanisées des communes, le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination :
[...] b) A compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles, de l'existence de terrains faisant l'objet d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée ou comportant des équipements spéciaux importants, ainsi que de périmètres d'aménagements fonciers et hydrauliques ; [...] ».*

C'est dans le cadre de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire que l'autorité compétente devra prendre en considération la réalité physique du terrain d'assiette du projet.

Toutefois, cette marge d'appréciation n'est pas de nature à garantir la faisabilité de certains projets susceptibles de répondre aux besoins de l'intérêt général, dès lors qu'ils ne sont pas liés à une activité agricole. A titre d'exemple, l'observation n°457 fait état de la préoccupation d'une commune

⁹ Commission Territoriale de la Préservation des Espaces naturels, Agricoles et Forestiers ; cf. article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme

concernant l'incidence du PADDUC sur la faisabilité d'un projet de centre de traitements de déchets, sous maîtrise d'ouvrage privée, au sein d'un espace cartographié en ESA et qui de toute évidence correspond effectivement aux critères de potentialité agricole et de cultivable fixé par le PADDUC. Lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme (carte communale ou PLU), la commune pourra procéder à une délimitation permettant l'implantation de ce centre de traitement de déchets tout en étant compatible avec le PADDUC (cf dispositions du livret IV, p.48 rappelées ci-après).

En l'absence de document d'urbanisme, il semble toutefois possible d'autoriser une telle installation sous réserve de recourir à la procédure de Projet d'Intérêt Général prévue à l'article L. 121-9 du Code de l'Urbanisme, qui impliquera une prise en compte de ce projet par le PADDUC (au titre de l'article L.4424-9-II).

III.C.3. Transcription des ESA lors de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme : illustration du processus de délimitation

III.C.3.1. Rappel des dispositions du PADDUC relatives à l'identification, la localisation et la délimitation des ESA

Extrait des prescriptions portant sur les modalités de transcription et de mise en compatibilité du

« Le PADDUC définit le périmètre des espaces stratégiques agricoles à l'échelle du territoire régional, sur une cartographie au 1/50 000.

Il appartient aux documents locaux d'urbanisme de les localiser (SCoT) ou de les délimiter (PLUi, PLU, cartes communales), chacun à leur échelle.

Ils mettent en œuvre le PADDUC dans le cadre du **rapport de compatibilité**, dans le respect :

- Du principe de solidarité résultant de l'objectif quantitatif fixé au niveau du territoire régional, à savoir, **garantir la préservation d'au moins 105 000 hectares et décliné commune par commune** ;
- Des critères alternatifs suivants :
 - **leur caractère cultivable et leur potentiel agronomique** ;
 - **leur caractère cultivable et leur équipement par les infrastructures d'irrigation ou leur projet d'équipement,**

et en s'inspirant des modalités de transcription exposées aux pages 48 et 49 du livret IV.

Au titre du principe d'équilibre et pour la mise en œuvre des autres orientations du PADDUC, **ils localisent ou délimitent les espaces stratégiques agricoles en tenant compte:**

- **de la ventilation indicative par commune** des surfaces d'espaces stratégiques agricoles ;
- des emprises destinées à accueillir l'implantation d'installations structurantes d'intérêt public collectif contribuant à un développement durable et à la transition écologique et énergétique de la Corse et les installations d'extraction des ressources naturelles locales (gravières, carrières) ;
- des emprises manifestement artificialisées à la date d'approbation du PADDUC ;
- des secteurs constructibles des documents d'urbanisme (secteurs U, AU simples et AU stricts des PLU, secteurs constructibles des cartes communales, secteurs U et NA des POS) 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'espaces stratégiques agricoles. »

PADDUC avec le document d'urbanisme :

III.C.3.2. Modalités de transcription préalable au travail de terrain

La mise en compatibilité avec le PADDUC, s'agissant en particulier des espaces stratégiques agricoles, d'un document d'urbanisme local, peut être réalisée par un travail géomatique (SIG) préalable au nécessaire travail de terrain qui doit être réalisé à travers le diagnostic agricole.

D'après les sources dont nous disposons **une analyse préalable au 25 000^e** (plus précise que l'échelle de travail utilisée pour l'élaboration des cartographies du PADDUC) peut effectivement être réalisée, afin d'identifier plus précisément les espaces répondant aux critères alternatifs définis par la règle des Espaces Stratégiques Agricoles que sont :

- Le caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et le potentiel agronomique des espaces;
- Le caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et l'équipement par les infrastructures d'irrigation ou leur projet d'équipement structurant d'irrigation des espaces.

Cette analyse peut être réalisée d'après le croisement des bases de données suivantes :

- La base de données MNT¹⁰-Alti qui permet d'identifier les espaces dont la pente est comprise entre 0 et 15% au 25 000^e ;
- La base de données SODETEG qui permet d'identifier la potentialité agro-pastorale des sols (P1, P2, P3, P4, PB1, PB2, PB3 ou PB4) au 25 000^e ou la base de données GÉOdarC qui permet d'identifier la qualité pédologique des sols au 25 000^e ;
- La base de données de l'OEHC qui permet d'identifier les infrastructures d'irrigation ou leur projet d'équipement structurant d'irrigation.

Ce simple travail peut permettre d'identifier des espaces « supplémentaires » (non pris en compte lors de l'élaboration du PADDUC du fait de la différence d'échelle d'analyse) ayant des caractéristiques correspondant à celles des espaces stratégiques agricoles.

Pour un diagnostic à l'échelle de la parcelle, des observations complémentaires de terrain s'avèreront nécessaires car les usages des sols ont pu avoir des impacts positifs ou négatif sur ces espaces (pratiques agricoles : acidification, battance, tassement, érosion... ; aménagements : drainage, épierrage...) et un plan topographique précis pourrait révéler des variations de pente imperceptibles via le MNT-Alti au 25 000^e.

III.C.3.3 Modalités de transcription terrain

La mise en compatibilité du document d'urbanisme local avec le PADDUC amènera la commune à réaliser, outre son projet de développement communal justifiant son besoin d'urbanisation et d'équipement, un diagnostic agricole et sylvicole de terrain, afin de préciser notamment les espaces stratégiques agricoles à transcrire au sein du document d'urbanisme local.

Ce diagnostic agricole et sylvicole doit viser la réalisation :

- D'un **état des lieux** des activités, des potentialités agricoles et sylvicoles et de l'impact de l'urbanisation passée et future sur le foncier agricole ;

¹⁰ Modèle Numérique de Terrain

- D'un **projet d'orientation** agricole et sylvicole venant appuyer les périmètres à préserver ainsi qu'un **plan d'actions** visant à maîtriser et mobiliser le foncier.

Ce diagnostic doit permettre l'identification des espaces agricoles et sylvicoles et notamment **des espaces stratégiques agricoles à l'échelle de la parcelle** (hors SCoT) dans le respect de la **ventilation communale des surfaces d'Espaces Stratégiques Agricoles** stipulée dans le livret III du PADDUC (ex : Pero Casevecchie = 14 ha d'ESA à maintenir dans le document d'urbanisme local).

Afin d'exploiter au mieux les éléments cartographiques du PADDUC et de rendre le zonage agricole du document d'urbanisme cohérent avec le besoin justifié d'urbanisation et la réalité du territoire, le diagnostic doit s'appuyer sur un travail de terrain visant à :

- **étudier l'impact de l'urbanisation** passée et future des terres agricoles, ce qui doit permettre à la fois d'évaluer la pression urbaine sur les terres agricoles et de prendre des mesures adaptées, mais aussi, d'évaluer les ESA qui seraient manifestement artificialisés à la date d'approbation du PADDUC, afin de les retrancher de la quantification des surfaces d'ESA pour la commune figurant dans le PADDUC ;
- **reconnaître la qualité des terres ayant les caractéristiques des ESA**, du point de vue de la potentialité agronomique, de la pente et de la fonctionnalité (niveaux d'équipement des terres,...), tant par l'analyse des ESA du PADDUC, que des espaces « supplémentaires » qui auraient été identifiés par une analyse à une échelle plus précise (cf supra) ;
- **identifier le besoin agricole actuel et mener une enquête auprès des exploitants** agricoles présents et en cours d'installation ;
- **analyser le tissu économique** afin d'identifier les liens du secteur agricole avec la vie du territoire ;
- **réaliser une cartographie** des terres agricoles **en distinguant les espaces stratégiques** par un indice qui doivent répondre aux caractères alternatifs de cultivabilité et de potentialité agronomique ou de cultivabilité et d'irrigabilité (effectif ou en projet) ;
- **établir un plan d'actions** visant à maîtriser et mobiliser le foncier agricole et le cas échéant, à compenser la consommation d'Espaces Ressources pour le Pastoralisme et l'Arboriculture Traditionnelle ou d'Espaces naturels, sylvicoles et pastoraux.

En synthèse :

La retranscription des Espaces Stratégiques Agricoles tend à se faire à surface équivalente (objectif) et selon des caractéristiques similaires toutefois leur localisation peut différer entre le PADDUC (identification par l'analyse spatiale et le traitement de bases de données fiables mais à grande échelle) et le document d'urbanisme local (à l'issue d'une approche « de terrain » détaillée), dont la délimitation, dès lors que la démarche est menée correctement, ne pourra être que plus pertinente du point de vue du projet de développement agricole.

La retranscription des Espaces Ressources pour le Pastoralisme et l'Arboriculture Traditionnelle et des Espaces naturels, sylvicoles et pastoraux doit être réalisée selon le principe de compatibilité. Autrement dit, le besoin répertorié doit *a minima* être reporté sur le document d'urbanisme local conformément aux obligations législatives mais il n'y a pas de surfaces de référence à respecter, ni de localisation. Toutefois, toute consommation de ce type d'espace **peut** faire l'objet de mesures de compensation en terme d'actions (ZAP, politique d'aménagement foncier ou encore mesures de soutien aux activités agricoles).