



PRÉFET DE LA HAUTE-CORSE

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE BORGIO

Le présent avis est pris en application des législations communautaires et nationales sur l'évaluation environnementale des plans et programmes.

I – CONTEXTE

I-1 - Contexte réglementaire

Le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme a été pris pour l'application de l'article L.121-10 code de l'urbanisme, modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Il permet de compléter la transposition de la directive européenne n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, qui a posé les bases de l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi que de la directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et flore sauvages (Natura 2000).

Ces textes ont pour objet l'évaluation des effets, potentiels ou avérés, des documents d'urbanisme sur l'environnement, avant leur adoption, conformément aux articles L.121-10 et R.121-14 à 16 du code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) donne lieu à un avis du Préfet de département en sa qualité "d'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement". Le présent avis a été préparé par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Corse, pour le compte de Monsieur le préfet de Haute-Corse. Conformément à l'article R.121-15 du code de l'urbanisme, le présent avis devra être inséré dans le dossier soumis à enquête publique.

I-2 - Modalités d'application

Par délibération en date du 30 mars 2015, le Conseil Municipal de BORGIO a arrêté le projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune, reçu en préfecture le 8 avril 2015. La saisine pour avis de l'autorité environnementale a eu lieu le 21 avril 2015.

La commune de BORGIO est une commune littorale, comprenant plusieurs sites Natura 2000. En conséquence, en vertu de l'article R.121-14 du code de l'urbanisme, le PLU de BORGIO est soumis à l'obligation d'intégrer une évaluation environnementale ainsi qu'un volet spécifique consacré à l'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000.

Le présent avis porte d'une part, sur la qualité de l'évaluation environnementale, et d'autre part, sur la manière dont l'environnement est pris en compte par le projet de PLU.

II - ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

II.1 - Sur le caractère complet du rapport environnemental

Le rapport de présentation reprend la plupart des points énoncés à l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme. Cependant, les mesures envisagées par la commune pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement restent limitées.

Les mesures de réduction se cantonnent trop souvent à une simple comparaison avec le plan d'occupation des sols (POS) actuel de la commune. Les indicateurs de suivi du plan sont présentés mais aucun objectif n'est précisé. Aussi, le rapport environnemental ne présente pas d'éventuelles mesures correctrices.

II.2 - Sur la qualité et la pertinence de l'évaluation

L'ensemble du spectre des enjeux environnementaux du territoire est présenté mais le caractère proportionné de l'étude est, dans certains cas, déficient.

a) Analyse de l'état initial de l'environnement

Ce chapitre se révèle globalement satisfaisant, à l'exception de quelques points développés ci-dessous.

S'agissant du risque d'amiante environnementale, la nouvelle cartographie indiquant les probabilités d'occurrence de matériaux amiantifères, fournie par l'agence régionale de la santé dans le cadre du porté-à-connaissance en novembre 2012, n'a pas été intégrée dans le document. Il est constaté que des secteurs à forte probabilité d'occurrence de ces matériaux se trouvent sur ou à proximité de zones urbanisées. L'autorité environnementale rappelle que les travaux projetés dans ces espaces sont de nature à donner lieu à la mise en place de mesures de prévention spécifiques, en application des dispositions des codes du travail et de l'urbanisme.

Le rapport de présentation expose à plusieurs reprises la volonté d'utiliser de manière économe les espaces dédiés aux activités agricoles avec la volonté de maintenir ces surfaces en l'état. En regard, les enjeux liés à l'agriculture sont trop succinctement abordés, alors que la plaine est réputée pour sa production agricole et que le mitage y a déjà fortement obéré la préservation des paysages. De plus, les terres à fort potentiel agronomique ne sont pas identifiées et auraient mérité une cartographie spécifique. La présentation de données Corine Land Cover et des seules zones AOC est insuffisante et ne permet pas de juger par la suite du respect de la gestion économe de ces espaces.

En outre, au regard des enjeux climat/air/énergie, il paraît indispensable qu'une commune telle que BORGIO, partie intégrante de l'agglomération bastiaise, identifie les usages et les besoins des habitants en matière de transports. Le seul inventaire des infrastructures existantes, sans analyse des besoins, manque d'ambition. L'importance du développement des modes doux est néanmoins bien identifiée dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD).

Une extension de l'actuelle station d'épuration est inscrite dans le projet de PLU afin d'anticiper les besoins potentiels. Aucune date de travaux ou indication quant à sa capacité n'est donnée alors que l'incidence négative d'une éventuelle absence de celle-ci est clairement identifiée.

Le tableau présenté en fin du rapport de présentation I se veut synthétique et didactique. Une hiérarchisation par enjeux aurait pu être réalisée afin de gagner en pertinence. La synthèse de ces enjeux a été reprise pour l'élaboration du PADD.

b) Analyse du PADD du point de vue de l'environnement

Les orientations du PADD s'intègrent bien aux objectifs de développement durable fixés par le code de l'urbanisme. La commune a par exemple la volonté de maîtriser l'urbanisation (enjeu majeur relevé dans tous les documents de présentation) de la plaine et des collines, de densifier le tissu urbain, de favoriser les circulations douces ou encore de préserver les espaces remarquables, au sens large, du territoire. Toutefois, les autres documents du PLU viennent parfois contredire ces orientations fortes (zonages U à Quercio et Razeta dans la plaine où l'emprise au sol et la hauteur maximale des bâtiments autorisés engendrera une surconsommation d'espace).

c) Articulation avec les plans et programmes

Le niveau de cohérence (prise en compte, compatibilité ou conformité) du PLU de BORGIO avec les plans et programmes de niveau supérieur est présenté sous forme de tableau avec à chaque fois les objectifs dudit plan ou programme et l'articulation avec le projet de PLU. La compatibilité du projet de PLU, tant avec le schéma d'aménagement des eaux de BIGUGLIA (SAGE) qu'avec le SDAGE est correctement exposée.

d) Caractéristiques et analyse des incidences notamment sur les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement

L'évaluation des incidences Natura 2000 conclut à l'absence d'incidence significative du projet de PLU, liée à l'absence de constructibilité en site Natura 2000. Les effets indirects du PLU sont également abordés mais probablement sous-estimés au regard des surfaces potentiellement imperméabilisées et des effets induits sur la qualité et la quantité des eaux pluviales alimentant les deux sites Natura 2000 couvrant l'étang et le site en mer.

Les autres secteurs traités ne l'ont pas été au titre de leur "importance particulière pour l'environnement", mais plutôt parce qu'ils changeaient de zonage du POS vers le PLU, évoluant d'un état naturel ou agricole à urbanisable. Or, des zones déjà dédiées à l'urbanisation dans le POS auraient dû être analysées, car leur artificialisation s'accompagnera d'impacts non négligeables sur l'environnement. L'analyse de ces secteurs, au nombre de 13, est toutefois intéressante. Chaque secteur fait l'objet d'une évaluation au regard de quatre enjeux principaux: écologiques, paysages, risques et milieux aquatiques. Cependant, elle conclut parfois de manière abrupte à de faibles enjeux et impacts.

L'analyse thématique complète l'approche territoriale en listant pour chaque domaine (paysage, milieux naturels, ressources, énergie, risques) les impacts positifs et négatifs de la mise en œuvre du PLU. Si elle est souvent pertinente, les conséquences négatives du PLU sont souvent sous-évaluées voire non traitées, notamment en matière de consommation d'espace.

e) Mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan

Les mesures de réduction présentées vont toujours dans le sens d'une réduction des impacts entre le projet de PLU et le POS actuel. Pour réduire d'éventuels impacts, il aurait été plus pertinent de partir de l'occupation des sols au temps t, soit le début de l'élaboration du projet de PLU, et non du POS en vigueur. Pour partir du POS, il faudrait que ce document soit irréprochable en matière d'environnement, ce qui n'est pas le cas. Ainsi, les mesures de réduction prévues sont limitées. Aussi, aucune mesure compensatoire n'est présentée, par exemple pour répondre à l'imperméabilisation de dizaine d'hectares à proximité des cours d'eau et aux risques de pollutions connexes. Le classement en Espaces Boisés Classés des ripisylves communales est opportunément évoqué mais le classement de l'intégralité de celles-ci n'est finalement pas proposé. L'autorité environnementale note cependant l'effort réalisé par le nouveau projet de PLU pour aller vers une réduction de son empreinte environnementale.

f) Indicateurs de suivi

Le suivi des résultats du PLU se fera grâce à l'actualisation d'indicateurs. La liste de ces indicateurs pourrait être complétée par :

- des points du paysage en mutation qui pourront faire l'objet d'un reportage photographique périodique permettant de retracer leur évolution,
- des indicateurs précis de la qualité de l'eau (cours d'eau, étang, réseau d'alimentation, station d'épuration...),
- des indicateurs de densité pour les zones urbaines et à urbaniser.

Aussi, les valeurs de référence pour le suivi devraient être fixées à la date de prescription du nouveau PLU, et non sur des chiffres datant de 2012.

II.3 - Sur la méthode

La méthodologie est clairement exposée. Des réserves ont déjà été émises sur le choix des secteurs étudiés (cf : II.2-d). La manière de qualifier la valeur pour certains enjeux (biodiversité, risques, eau, paysage) - parfois combinés - est intéressante et récapitulée dans un tableau de synthèse.

II.4 - Sur le résumé non-technique

Le résumé souffre des insuffisances décrites supra ; la proportionnalité au regard des enjeux de territoire fait défaut. La présentation des incidences du PLU sur l'environnement y est absente.

III - ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET AU REGARD DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

La commune de BORGGO, qui comptait 7 742 habitants en 2011, étend son urbanisation de manière hétérogène, autour de plusieurs pôles : sur le lido au nord, de part et d'autre de la route nationale et autour du village. Six secteurs de lotissements individuels ou de constructions hôtelières sont isolés, trois dans la plaine et trois sur le lido au sud.

Le projet de PLU a pour ambition de répondre aux besoins d'une démographie à croissance forte, proche des niveaux observés ces dernières années. Selon cette projection, la commune devra être en capacité d'accueillir 5 833 nouveaux habitants en 2030, ce qui peut se justifier au regard de la croissance de la région bastiaise.

Les espaces de protection du patrimoine (Sites Natura 2000, Réserve naturelle, ZNIEFF) sont préservés de l'urbanisation.

D'une façon générale, le projet de plan local d'urbanisme conduit à une surconsommation d'espace. La densité attendue (fonction de l'accroissement démographique et des surfaces ouvertes à la construction) est d'environ 17 logements à l'hectare dans ce projet de PLU quand un objectif de 30 logements à l'hectare devrait prévaloir pour être en conformité avec l'article L.121-1 du code de l'urbanisme. La superficie et le nombre de zone UD engendre un étalement urbain trop prégnant sans densification possible (règlement UD qui limite l'emprise au sol à 20 % avec un seul étage d'autorisé). De même, la justification de l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs n'est pas toujours suffisamment motivée.

Cette surconsommation d'espace se fait en partie au détriment des terres agricoles. Il est à noter que cette consommation ne représente que 2,4 % de l'ensemble des terres déclarées et paraît acceptable au regard des conditions de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme. Cependant, les surfaces consacrées aux cultures céréalières se trouvent amputées de 24 % du total, soit 9,7 ha. En cause, le secteur UDa de Quercio qu'il conviendrait au moins de réduire.

Enfin, le règlement en secteur NL (sur le lido) devra être revu. Une extension à hauteur de 30 % de la surface de plancher des constructions existantes n'est pas acceptable. Une telle augmentation entacherait d'autant plus le caractère naturel exceptionnel du site et aggraverait l'exposition de la population au risque de submersion marine. La seule rénovation du bâti existant ou, sous réserve de l'obtention d'une autorisation particulière, une extension limitée des habitations en R+1 pour se prémunir du risque de submersion marine devraient être envisageables.

En conclusion, l'autorité environnementale :

- considère que l'évaluation environnementale, problématique de la consommation d'espace mise à part, est globalement satisfaisante,
- préconise pour autant que le règlement de certains zonages (UD et NL) soit modifié.

Fait à Bastia, le

24 JUIL. 2015

Le Préfet,

LE PRÉFET

Alain THIRION