



Mission régionale d'autorité environnementale
Corse

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Corse
sur le plan local d'urbanisme de CANARI
(Haute-Corse)**

n°MRAe 2017-03

Préambule

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Corse s'est réunie téléphoniquement le 13 mars 2017. L'ordre du jour comportait notamment, l'avis sur la révision du plan d'occupation des sols (POS) en plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Canari.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme présidente et en tant que membre associé, Louis Olivier ;

Était présent sans voix délibérative : Jean-Pierre Viguié membre permanent suppléant.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

N'a pas pris part à la délibération : Jean-Marie Selté membre associé suppléant.

L'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles désormais codifiés R. 104-1 et suivants.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle vise aussi à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que l'élaboration de certains plans locaux d'urbanisme relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. Conformément à l'article R.104-9 et R.104-10, c'est le cas lorsqu'il s'agit d'une commune littorale dont le territoire comprend un ou plusieurs sites Natura 2000.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Corse a été saisie par la commune de Canari le 13 décembre 2016 pour avis de la MRAe Corse.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Canari. Canari compte une population résidente de 310 habitants et un parc de logements composé, à près des deux tiers, de résidences secondaires.

Les documents produits sont riches, et globalement de bonne qualité. Néanmoins, la MRAe souligne quelques écarts entre les ambitions présentées dans le PADD et le règlement arrêté.

Le projet affiché est soucieux d'une gestion durable du territoire, d'un développement en continuité de l'existant, le plus possible en densification, en prenant garde de ne pas altérer le patrimoine bâti et le paysage remarquable de la commune.

L'identification des enjeux est correcte. Une évaluation du niveau de sensibilité de ces derniers aurait dû être réalisée pour s'attarder d'avantage sur les enjeux propres au territoire.

Toutefois, la rigueur employée pour mener l'évaluation environnementale, prenant pour référentiel le POS au lieu de s'appuyer sur l'état initial réalisé, conduit à une certaine surévaluation ou une sous-évaluation des impacts. Des approximations, voire l'absence d'information sur les questions relatives à l'assainissement devront être corrigées.

Des interrogations relatives à la disponibilité et à la préservation dans la durée de la ressource en eau restent en suspens et les doutes à ce propos devront être levés.

La prise en compte des risques inhérents à la présence d'amiante environnemental, notamment en termes de santé publique, devrait être mieux affirmée.

Enfin, le document pourrait davantage s'appuyer sur la charte architecturale et paysagère du Cap Corse pour valoriser son patrimoine.

Avis détaillé

Cet avis est élaboré sur la base du dossier fourni, composé des pièces suivantes :

- Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- Rapport de présentation ;
- Règlement ;
- Plans de zonage ;
- Annexes sanitaires.

1. Contexte et présentation du PLU

La commune de Canari est située sur la façade occidentale du Cap Corse, à 35 km au nord de Saint-Florent. La population permanente était de 304 habitants en 2014¹, en diminution par rapport à 2007². La superficie est de 16,7 km² soit une densité de population de 18 hab/km². Le village est constitué d'un chapelet de hameaux historiques, relativement contigus. On dénombre deux marines sur le littoral. À noter la présence sur le territoire communal du plus grand gisement d'amiante national, autrefois exploité, et dont la reconversion est à l'étude.

Les orientations générales du projet de PLU, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), sont au nombre de trois :

- Renforcer l'arc urbain afin d'en conforter la polarité ;
- Préserver le cadre de vie afin de s'inscrire dans une logique de durabilité ;
- Conforter Canari en tant que pôle économique local.

En synthétisant les 18 enjeux environnementaux majeurs identifiés par le PLU, l'attention est portée sur : la limitation de consommation et de fragmentation des espaces naturels et agricoles, la préservation des paysages et du patrimoine bâti remarquable, la maîtrise des risques, la gestion de la ressource en eau ainsi que le maintien de systèmes d'assainissement efficaces.

¹. Données INSEE

². 325 habitants en 2007

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies dans les documents

Les différents documents produits sont de bonne qualité quant à l'aspect formel (tableaux, schémas, graphiques, cartographies, etc.). Des conclusions intermédiaires systématiques ainsi qu'une hiérarchisation des enjeux auraient été un atout supplémentaire pour le rapport de présentation. Quelques incohérences subsistent entre les documents (besoin en logements, consommation foncière ou assainissement par exemple).

Sur le plan réglementaire, les documents répondent aux exigences des textes relatifs à l'évaluation environnementale.

2.1 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est développé au sein du rapport de présentation. L'ensemble des thématiques environnementales y est développé avec, pour certaines, l'identification des enjeux les plus prégnants.

Les composantes du paysage sont évoquées (unités paysagères, servitudes et patrimoine remarquable). Les enjeux relatifs à cette thématique sont bien identifiés. À noter l'inventaire *quasi* exhaustif des éléments bâtis et paysagers remarquables. Ces éléments, présent dans le règlement, auraient toute leur place dans la définition de l'état initial de l'environnement. Ce diagnostic poussé, de terrain, pourrait judicieusement être complété avec la qualification de l'état du bâti permettant de suivre son évolution, voire d'engager des réhabilitations.

La commune de Canari présente de multiples zones d'affleurement de roches potentiellement amiantifères. Certains secteurs urbanisés (*Piazze, Longa, Scala, Campana et Canelle*) présentent notamment des probabilités moyennes d'occurrence de minéraux amiantifères. Or, seul l'enjeu relatif à la maîtrise des risques sanitaires liés à la présence de l'ancienne usine est retenu dans le document. Au regard de la présence d'amiante naturel sur le territoire communal, des mesures de prévention visant à réduire l'exposition de la population, comme lors de travaux d'excavations et/ou de terrassements sont fortement recommandées pour les secteurs de moyenne et forte probabilité d'occurrence³.

Concernant la biodiversité, la commune est couverte par plusieurs zonages de protection ou d'inventaires et par le réseau Natura 2000 en mer. La Trame verte et bleue (TVB) présentée est incomplète. Cette dernière n'a de sens qu'à une échelle intercommunale pour l'état des corridors écologiques. Il conviendra en conséquence de pousser la réflexion sur les communes voisines. De plus, les corridors terrestres les plus significatifs devront être ajoutés aux cartographies, avec mention éventuelle des corridors menacés ou à restaurer.

³. Pour information, c'est la mise à nu (naturelle ou anthropique) des sols et roches amiantifères qui est à l'origine du risque, les fibres étant alors susceptibles d'être libérées (érosion, vent).

Sur l'eau et l'assainissement, le diagnostic devra être plus clairement posé. Les éléments relatifs à la station d'épuration, construite en 2016, sont inexistantes (capacité, type de traitement, existence d'un émissaire en mer ?). Les annexes sanitaires ne permettent pas de répondre aux interrogations, la plupart d'entre elles datant de 1990. Le rapport fait référence à des rejets en mer sans que l'on sache s'ils sont toujours d'actualité. Les enjeux relatifs à la protection de la ressource en eau à sa pérennité ainsi qu'à l'approvisionnement de la commune ne sont pas suffisamment pris en considération. L'approvisionnement en eau potable n'est pas sécurisé, notamment en été. La demande ne pouvant pas toujours être satisfaite, des coupures sont fréquemment opérées durant cette période de l'année. A l'évidence, la commune manque de capacité de stockage pour faire face aux variations saisonnières. Indépendamment de ce problème estival, il conviendrait de mieux évaluer la nécessaire prise en compte de la consommation supplémentaire induite par les 70 nouveaux habitants attendus d'ici 2030.

La MRAe recommande de compléter les éléments de diagnostic relatifs à l'assainissement et à l'approvisionnement en eau.

Remarquons que deux sites seulement (1AUa du village et 1AUb de l'ancienne carrière) sont identifiés comme étant susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du PLU. Cet échantillonnage aurait pu être complété avec le hameau de *Marinca* situé en ZNIEFF de type II, qui présente *a priori*, une sensibilité au moins équivalente.

À l'issue du diagnostic, une hiérarchisation des enjeux, avec une évaluation du niveau de sensibilité, aurait pu être utilement jointe au dossier. Le travail semble d'ailleurs avoir été réalisé, pour partie, au regard du tableau de synthèse présenté en fin de résumé non technique.

2.2 La justification des choix

Le scénario de développement de la collectivité est volontariste. La commune connaît ces dernières années une décroissance démographique (-0,7 %/an entre 2007 et 2013). Elle entend pourtant gagner 70 habitants à horizon 2030, soit une population totale de 380 habitants. Cette augmentation correspond à une croissance annuelle de 1,2 %, comparable à celle observée dans le bassin de vie de Canari. En corollaire, la commune traduit son besoin en logements à hauteur de 100 unités nouvelles. Aussi, en considérant une taille moyenne de ménage de 2,3 personnes, la collectivité accroît le déséquilibre entre résidences principales (30 nouvelles unités) et secondaires (70 nouvelles constructions) alors que le rapport actuel est abondamment en faveur des résidences secondaires (65 % en 2012).

Au-delà du déséquilibre évoqué *supra*, le développement urbain sera contenu et réalisé principalement en densification. La consommation d'espaces naturel et agricole est limitée. En excluant le secteur de l'ancienne usine d'amiante, voué à la réalisation d'équipements, la consommation foncière est de l'ordre de 7ha. L'objectif, ambitieux, présenté dans le PADD de réaliser 25 logements à l'hectare n'est néanmoins pas atteint dans le projet : La densité envisagée est proche de la moitié.

2.3 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

En ce qui concerne le SDAGE⁴ 2016–2021, les orientations fondamentales du schéma sont bien rappelées. Il conviendra néanmoins d'apporter des éléments concrets pour s'assurer de la gestion pérenne de la ressource en eau. Cette dernière est d'ores et déjà tendue (Cf. 2.1). Le simple respect de la réglementation sur la tarification et le raccordement obligatoire des nouvelles constructions au réseau pourraient s'avérer insuffisants pour gérer la pénurie annoncée. La disposition 1–05 du SDAGE incitant tous les acteurs à la recherche de solutions techniques et à la mise en œuvre de pratiques plus économes en eau devrait être étudiée par la commune (intervention sur le réseau pour améliorer le rendement, réutilisation des eaux usées, gestion des eaux de pluies, stockage, etc.). Enfin, pour lutter contre les pollutions accidentelles et renforcer la maîtrise des risques pour la santé, le PLU doit intégrer dans le règlement les dispositions de l'arrêté préfectoral du 22 mai 2012 relatif à l'implantation des dispositifs d'assainissement non collectif par rapport aux cours d'eau et notamment imposer une distance minimale de 35 m à respecter.

La compatibilité du projet avec le plan de gestion des risques inondation du bassin de Corse 2016–2021 n'est pas démontrée. Le risque inondation est néanmoins bien pris en compte.

À propos du PADDUC⁵, le projet de PLU respecte les espaces remarquables et caractéristiques (ERC) du littoral définis par ce plan de portée régionale. Les ERC sont classés, au PLU, soit en espaces naturels, soit en espaces agricoles inconstructibles⁶. Concernant les espaces proches du rivage (EPR), le PADDUC rappelle⁷ que ces secteurs sont soumis à des dispositions spécifiques, où l'urbanisation est limitée et soumise à des règles de procédure strictes, afin de protéger le front de mer. La commune a fait le choix de délimiter, à son échelle, les EPR avec des modifications substantielles (*Marinca, Piazze, Longo*) par rapport à la cartographie régionale. Le PADDUC offre cette possibilité sous réserve de justifications précises. Le raisonnement ayant conduit à la modification du trait des EPR n'est ici pas présenté. Enfin, sur les espaces stratégiques agricoles (ESA), le PLU en classe 66 ha, soit 3ha de plus que le PADDUC, auquel s'ajoute les 0,8 ha de compensation du secteur 1AUa sur le village. Les caractéristiques de ces 3,8 ha ainsi que leurs localisations ne sont en revanche pas définies.

La MRAe recommande de compléter la démonstration de la compatibilité du PLU avec le PADDUC (EPR, ESA) et de prendre davantage en considération les mesures préconisées par le SDAGE.

⁴. Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

⁵. Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

⁶. Seules les installations légères visées à l'article R.121–5 du code de l'urbanisme sont autorisées

⁷. Annexe 3 – livret littoral

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement

L'évaluation des incidences a été réalisée à partir des orientations du PADD, des OAP et du règlement. Une analyse des incidences Natura 2000 est produite au sein du rapport de présentation, ses conclusions seront examinées en partie 3 du présent avis.

L'évaluation environnementale est réalisée de manière thématique et procède, pour certains items, à une analyse sectorielle plus fine. Comme évoqué *supra*, il semble trop restrictif de ne considérer que les secteurs 1AU comme sensibles. Dans la justification des choix au regard du scénario au fil de l'eau, il convient de rappeler que le POS en vigueur jusqu'au 27 mars 2017 ne doit pas être utilisé comme référentiel. La réflexion doit être menée à partir de l'état des lieux réalisé, l'application du règlement national d'urbanisme et construit selon un processus itératif.

Les incidences des orientations du PADD sur les enjeux environnementaux identifiés sont régulièrement surévaluées ou sous-évaluées, suivant que l'incidence soit positive ou négative, au profit du projet de PLU. L'item relatif à l'eau potable devrait par exemple obtenir une note définitive plus basse. Considérer le projet comme étant si favorable au fonctionnement des continuités écologiques (alors que ces dernières ne sont pas identifiées dans la Trame Verte et Bleue) est inadéquat.

2.5 Les mesures de suivi

Les mesures de suivi devront être largement complétées. Chaque indicateur devra disposer d'une valeur de référence et d'une fréquence d'actualisation. Comme rappelé dans le rapport de présentation, un indicateur se définit comme un « facteur ou une variable, de nature quantitative ou qualitative, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer et d'informer des changements liés à une intervention, ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur de développement ». En l'état, il est impossible de réaliser un quelconque suivi à partir des indicateurs proposés.

Les indicateurs sur le paysage, la ressource en eau ou l'assainissement ne paraissent pas pertinents. Sur le paysage, la création d'une liaison douce est hors propos. Un état des lieux iconographique pourrait être plus adéquat. Concernant la ressource en eau, il conviendrait de quantifier la consommation annuelle sur la commune et de faire état du rendement du réseau d'eau potable. Concernant l'assainissement, un suivi régulier du niveau de performance de la STEP, du nombre de logements raccordés au réseau, des constructions en assainissement autonome voire des dysfonctionnements constatés par le SPANC sembleraient plus appropriés.

La MRAe recommande de compléter les mesures de suivi (valeur de référence, fréquence d'actualisation) et de revoir certains d'indicateurs afin de mieux apprécier les incidences dans le temps de la mise en œuvre du PLU.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé non technique est complet et présente un tableau synthétique appréciable. Des éléments graphiques apporteraient une plus-value à cette partie.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1 Consommation de l'espace et choix de développement

La consommation foncière des treize dernières années a été particulièrement contenue puisque seuls 0,9ha ont été urbanisés. Le projet de PLU ouvre moins de 7ha (le secteur de l'ancienne carrière ne peut être comptabilisé de la même manière que le village) pour la réalisation d'une centaine d'unités nouvelles. Le développement est figé, à juste titre, sur les deux marina (*Scala* et *Canelle*). Seuls les hameaux du village font l'objet d'un renforcement ou d'une densification stricte.

3.2 Paysage

Compte tenu du développement contenu, l'impact sur le paysage devrait être limité. Toutefois, l'évaluation des incidences présentée dans le rapport mériterait d'être étoffée pour s'en assurer. Les nombreux classements en espaces verts protégés (EVP) attestent du souhait communal de maintenir les continuités vertes. Toutefois, le règlement trop permissif au sein des EVP rend l'action partiellement inopérante. Il conviendra, à titre d'exemple, de ne pas autoriser les locaux techniques ou les piscines dans les EVP. Enfin, il est inopportun d'omettre totalement la charte paysagère et architecturale du Cap Corse et ses recommandations quant à l'insertion du bâti ou ses nombreuses fiches actions (ex : préserver les cônes de vues sur le patrimoine d'exception, requalifier et mettre en valeur les marines, limiter l'urbanisation diffuses à l'existant, etc.). Celle-ci se veut pédagogique et opérationnelle. *C'est avant tout une démarche partagée, permettant aux acteurs du territoire de mieux appréhender le paysage et le patrimoine bâti qui les entourent, dans la perspective de faire des choix quant aux actions à envisager et à mettre en œuvre pour préserver ainsi que mettre en valeur un territoire unique et spectaculaire*⁸C'est d'autant plus étonnant que la délibération du conseil municipal prescrivant l'élaboration de ce PLU mentionnait que le règlement devrait tenir compte des prescriptions de la charte établie par la communauté de communes du Cap Corse. En termes d'intégration du bâti justement, il serait judicieux d'inscrire à l'article 11 du règlement : toitures en lauze naturelle, enduits fins talochés de teinte foncée.

La MRAe recommande de modifier le règlement du PLU pour rendre efficiente la protection des espaces verts protégés et de mieux prendre en compte la charte architecturale et paysagère du Cap Corse.

⁸. Guide grand public, charte architecturale et paysagère du Cap Corse (p.13)

3.3 Ressource en eau

L'augmentation de la population se traduit mécaniquement pas des besoins accrus en eau potable. L'augmentation de la pression sur la ressource n'est pas quantifiée. La pérennité de la ressource n'est pas assurée. Les mesures de réduction envisagées semblent sous-estimer l'enjeu. De plus, la qualité bactériologique de l'eau délivrée s'est dégradée ces dernières années sans que le rapport ne s'en fasse l'écho et en tire les conséquences pour le projet de PLU.

Le rapport ne tenant pas compte de la STEP construite en 2016 sur Canari, l'évaluation des impacts comme les mesures de réduction présentés ne peuvent être analysées par la MRAe. Les annexes sanitaires, datant pour la majeure partie de 1990 ne permettent pas d'éclairer le propos. La conformité des équipements pour les secteurs en assainissement autonome n'est jamais démontrée, le risque de pollution n'est pas traité, d'autant que des rejets d'eau usée en mer ne sont pas à exclure. De plus, le secteur fait désormais parti du parc naturel marin du Cap Corse (son conseil de gestion aura à rendre des avis conformes sur les projets d'aménagement susceptibles d'avoir des effets notables sur le milieu naturel.

La MRAe recommande d'actualiser entièrement la partie relative à l'assainissement et de garantir la distribution continue d'une eau potable de qualité.

3.4 Biodiversité et milieu naturel

L'ensemble des périmètres à statut réglementaire est préservé de toute urbanisation. En revanche, l'inventaire ZNIEFF de type II « chênaies vertes du Cap Corse » est automatiquement impacté par le secteur de *Marinca*, inclut en son sein. Le rapport de présentation ne s'intéresse pourtant pas à ce secteur. Cependant il est vrai que la zone concernée est restreinte, d'ores et déjà urbanisée et la ZNIEFF s'étend sur plus de 4 000 ha sur le Cap Corse.

Concernant l'étude des incidences Natura 2000, elle s'avère très bibliographique et ne semble pas avoir été concrètement prise en compte dans l'élaboration du document. Le site Natura 2000 est marin, il était attendu des éléments plus précis concernant la station marine de transfert d'énergie par pompage. De même, l'impact des rejets d'eaux usées en mer doit être éclairci que ce soit pour les systèmes d'assainissements autonomes ou la nouvelle STEP, dont on ignore le mode de traitement et le type de rejet.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000

Les classements en espaces boisés classés (EBC) assurent un bon niveau de protection aux boisements et aux ripisylves les plus significatifs.

3.5 – Risques et pollution

Les risques inondation, submersion marine et incendie de forêt sont pris en compte par le projet de PLU. Il va dans le sens d'une non aggravation de l'aléa, des mesures de

réduction sont prises concernant le risque inondation (coefficient de végétalisation, gestion des eaux de pluie). Le règlement aurait pu préconiser, comme en zone A ou N, des revêtements perméables pour le stationnement en zone U et AU, des solutions techniques existent (béton drainant, résine, dalle gazon, etc.).

L'exposition à l'amiante environnemental, notamment en termes de santé publique, n'est pas suffisamment étudiée. Des recommandations, à titre pédagogique, sur les risques en phase chantier (rabattage des poussières) mais également en fin de chantier (recouvrement des zones) pourrait être ajoutées.

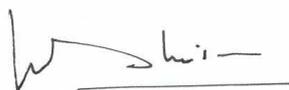
3.6 - Énergie, climat, mobilité

En matière d'énergie, la commune espère convertir l'ancienne carrière d'amiante en unités de production d'énergie renouvelable, dont l'impact devra être soigneusement étudié.

Sur les questions de mobilité, la densification prônée sur le village limitera le recours aux véhicules personnels au profit de mode actif. Les alternatives en transports publics ne sont pas assez avancées sur le bassin de vie pour pouvoir se substituer à la voiture individuelle.

Fait à Ajaccio, le 13 mars 2017

Pour la Mission régionale d'autorité
environnementale de Corse
la présidente de séance

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fabienne Allag-Dhuisme', with a horizontal line underneath.

Fabienne Allag-Dhuisme