

Ajaccio : la longue marche du PLU

« Aiacciu bellu, qualità di a cità, qualità di u campà »... Le Plan Local d'Urbanisme de la ville d'Ajaccio est en passe d'être définitivement bouclé. Un document « politique », qui prend en compte le patrimoine, l'équilibre urbanisme/agriculture, la dimension sociale. Entretien avec Paul-Antoine Luciani, premier adjoint de la cité

Un bref rappel : le PLU d'Ajaccio a été approuvé le 21 mai 2013 par le conseil municipal (unanimité moins trois abstentions). Il a été reçu en préfecture le 23 mai : le préfet disposait d'un mois à compter de cette date pour faire des observations concernant d'éventuelles irrégularités. Passé ce délai, le PLU devient exécutoire. Mais le préfet dispose encore d'un mois supplémentaire pour déférer le document devant le tribunal administratif au cas où il relèverait des irrégularités. Les administrés bénéficient, eux aussi, d'un délai de recours de deux mois à compter de la date de publication dans la presse locale de la délibération approuvant le PLU. La route est longue, mais on en voit le bout. Entretien avec Paul-Antoine Luciani, premier adjoint d'Ajaccio, qui a accompagné le projet jusqu'à son terme.

Un ensemble de documents indispensables

Une question s'impose d'emblée : qu'est-ce qu'un Plan Local d'Urbanisme ? C'est un document qui fixe les droits à bâtir sur le territoire de la commune ; mais c'est, en réalité, un ensemble de documents. Paul-Antoine Luciani détaille : « Le rapport de présentation décrit le territoire avec ses caractéristiques topographiques, démographiques, sociales, économiques, patrimoniales, culturelles... Bref, ses forces, ses faiblesses et les enjeux de son aménagement ; le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) précise la vision à moyen et long terme que les élus proposent pour l'avenir du territoire : il se fonde sur un diagnostic « partagé » de ce territoire ; c'est la partie « projet »,



Paul-Antoine Luciani : « Complet, dense, ambitieux, aux multiples dimensions, le PLU est l'outil juridique et politique du projet urbain. »

(Photo Michel Luccioni)

la partie la plus « politique » du PLU qui donne sens et cohérence à ses autres composantes ; le Règlement définit les modalités applicables à chaque zone ; la cartographie présente les différentes zones avec leur classement. »

Mais ce n'est pas tout. Le PLU, pour être complet, exige la production d'autres pièces, comme le schéma directeur de l'eau potable, celui des eaux usées, les deux Zones de protection du patrimoine, la carte archéologique, ou encore toute la cartographie des risques, le Programme local de l'habitat, le Plan de déplacements urbains, l'évaluation environnementale, la consommation des espaces agricoles, la liste des emplacements réservés, celle de toutes les autres servitudes... Tout cela requiert une construction méthodique et rigoureuse.

« La première étape, explique le premier adjoint, c'est un diagnostic approfondi du territoire, c'est-à-dire, grosso modo, une description et une analyse des atouts et des points de faiblesse du tissu communal ; ce diagnostic doit être « partagé » par les différents partenaires, élus ou non, de la commune ; il sera, en effet, toujours plus facile de s'accorder sur les mesures à prendre si l'on a déjà trouvé un accord sur les constats et sur l'analyse des situations... Le diagnostic permet de définir les grands axes du PADD et les propositions de zonage qui tiendront compte de

celui du document en vigueur (POS) ; on recueillera également toutes les études et recommandations des partenaires. En général, la confection du PLU est confiée à un bureau d'études spécialisé qui organise l'étude et la concertation et se charge des parties écrites et de la cartographie, ces tâches s'effectuant avec le concours et sous le contrôle des élus. »

Une liberté d'élaboration communale restreinte

Ne serait-il pas possible d'abrégé cette préparation ? Impensable, selon Paul-Antoine Luciani : « Il y a beaucoup d'études à conduire, y compris sociologiques, historiques et patrimoniales. Et le nombre de préconisations officielles et d'injonctions réglementaires, notamment dans le secteur agricole et le domaine environnemental (Grenelle 1 et 2), ne cesse d'augmenter. Quant au travail de rédaction et de cartographie, il est inévitablement long, fastidieux, souvent à corriger voire à recommencer... »

Un travail d'autant plus compliqué que la commune n'est ni totalement libre ni totalement autonome en ce qui concerne l'élaboration de son document d'urbanisme :

« Elle a la responsabilité de l'établir, dit Paul-Antoine Luciani, mais elle ne travaille pas seule ! Elle a l'obligation de prendre en compte le « porter à connaissance » que l'État lui adresse quand le conseil municipal a décidé l'élaboration de son PLU. Elle doit également informer les « personnes publiques associées » (PPA) qui sont habilitées à faire valoir leur point de vue au cours de ce travail et qui devront être obligatoirement consultées avant l'enquête publique, laquelle doit également intégrer leurs observations. Ces PPA sont les chambres consulaires (Chambre de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture...), tous les services de l'État (DDTM, DREAL...), les associations agréées au titre de la défense de l'environnement (elles sont très présentes en Corse)... Bref, si la commune est bien seule en charge de l'élaboration, elle n'est pas seule dans sa compétence, elle a des partenaires qu'elle doit associer à ses travaux. Elle doit aussi consulter la Commission départementale de consommation des espaces agricoles ; et le Conseil des sites pour la liste des espaces boisés classés, lesquels sont placés, comme les zones agricoles, sous haute surveillance ! Le PLU est bien une œuvre collective. Et c'est mieux ainsi ! »

Propos recueillis par Jacques RENUCCI
jrenucci@nicematin.fr

« Le PLU ressemble au territoire »

Le PLU d'Ajaccio est-il spécifique ?

Le PLU ressemble au territoire. Les caractéristiques topographiques, l'étalement urbain le long d'une frange littorale étroite et soumise à des risques sérieux d'inondations, l'étendue du territoire communal (8 218 hectares, soit 82 km²) avec des zones à forte identité, des besoins en logements qu'il faut impérativement satisfaire malgré toutes les contraintes naturelles, climatiques, technologiques... Autant de facteurs que le PLU devra intégrer. Ajoutons que, depuis près de quatre ans, nous travaillons « en régie », la collaboration avec notre bureau d'études ayant cessé ; et que nous avons bénéficié d'un investissement très important des personnels du service d'urbanisme. Peu de communes se sont aventurées à élaborer un PLU sans le concours d'un bureau d'études. Mieux, beaucoup s'intéressent désormais au système informatique mis au point par un jeune cartographe de nos services ! S'il y a une spécificité ajaccienne, elle tient surtout aux particularités du territoire, mais aussi à l'implication collective, et soutenue, des élus et des fonctionnaires, et à la quantité (comme à la qualité) des documents produits dans la concertation...

Le PLU est un document communal. N'a-t-il pas aussi une dimension intercommunale ?

Bien sûr ! Il y a même des documents élaborés au niveau intercommunal qui sont annexés au PLU, comme le Programme Local de l'Habitat et le Plan de Déplacements Urbains qui, par leur nature même (étude des déplacements domicile - travail, par exemple), impliquent une réflexion plus large que les limites du territoire communal : la plupart des emplois sont situés à Ajaccio ; ce n'est pas le cas pour les lieux de résidence. Le « territoire vécu » ne correspondant pas nécessairement au « territoire administré », il est impératif que l'aménagement de l'espace communal tienne compte des évolutions intervenues dans les modes d'habiter ; et les décideurs publics ne peuvent ignorer les mutations, programmées ou non, qui se produisent sur le territoire dont ils ont la charge...

Une recherche d'équilibre

Qu'est-ce qui distingue le PLU approuvé le 21 mai du Pos qui était en vigueur jusqu'ici ?

Le PLU a été substitué au Pos par la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de décembre 2000. À la différence du Pos, il comporte une dimension « politique » qu'exprime le Padd, lequel doit exposer et mettre en débat les grandes options qui guideront l'aménagement et le développement de la commune et sur lesquelles seront fondés le zonage et les droits à bâtir. Pour Ajaccio, nous avons donc commencé, nous aussi, par un grand débat sur ce document ; il a fait l'objet de deux présentations au conseil municipal, accompagnées d'expositions en divers lieux publics ; il a été diffusé, résumé en plaquette couleur, à 35 000 exemplaires... Nous avons également mis en place une série de dispositifs réglementaires évoqués plus haut (ZPPAUP, Carte archéologique, PLH, PDU, cartes des risques...) qui ont, pour la plupart, exigé des enquêtes publiques et qui constitué autant de balises orientant la construction du PLU. Le résultat est un ensemble très complet (et même imposant) qui servira de cadre de référence aux grandes politiques publiques à venir...

Comment se distribuent les différentes parties du territoire : zones urbaines, naturelles, agricoles ?

Nous nous sommes imposé une règle simple : l'équilibre ! Et nous nous sommes efforcés de la respecter. Tout en permettant une évolution pertinente de notre document d'urbanisme, adaptée aussi bien à la protection-valorisation de notre patrimoine naturel qu'aux besoins du développement. Voici le résultat de nos efforts tels que les a résumés le rapport de la commission d'enquête : « sur la base du Plan d'Aménagement et de Développement Durable, la traduction réglementaire du PLU, prenant en compte les lois littoral et SRU, entraîne une modification mesurée du zonage de l'ancien POS avec une augmentation des zones urbanisées, une diminution des zones à urbaniser, une réduction des zones naturelles et une augmentation des terres agricoles ». Et voici le résultat quantitatif de ce travail : sur l'ensemble du territoire communal, les zones urbaines et à urbaniser représentent 2 032 hectares (24,3 %) ; les zones agricoles, 1 137 hectares (13,6 %) ; et les zones naturelles, 5 196 hectares (62 %). Comme l'indique aussi la commission d'enquête : « Par rapport au POS, le PLU offre une capacité d'accueil globale inférieure, maintenant avec 3 200 logements, les capacités de zones urbaines, tout en gardant un fort volume constructible de 4 300 logements en zone à urbaniser. Cette nouvelle distribution, valorisant les zones urbanisées existantes et rapprochant les zones à urbaniser, évite l'étalement urbain. En effet elle recentre le développement urbain à proximité des équipements et des réseaux ». Les deux cartes figurant dans notre délibération illustrent ces évolutions : les capacités constructives sont recentrées ; et le règlement permet de construire plus dans la partie centrale urbanisée de la ville tout en économisant du foncier à la périphérie proche.

Quels peuvent être les effets du PLU dans le domaine économique ?

Le PLU va stimuler la construction de logements en ouvrant à l'urbanisation certaines zones de la commune, et en améliorant leur constructibilité. Et si le BTP va mieux, l'économie globale ira mieux elle aussi ! On peut également penser que les nouvelles zones agricoles vont pouvoir accueillir de nouveaux élevages, des extensions de vignoble, ou de l'arboriculture... Mais c'est surtout l'attractivité de la capitale régionale, avec ses équipements collectifs et ses capacités d'hébergement qui, « boostées » par des mesures nationales audacieuses, va donner un élan nouveau à l'économie et à l'emploi...

Comment envisager les rapports entre le Schéma de Cohérence Territoriale préparé par la Capa et le Padduc élaboré par l'Exécutif territorial ?

Le PLU doit être compatible avec les documents d'urbanisme de niveau supérieur, le Scot et le Padduc. Le Padduc est plus avancé que le Scot, mais aucun de ces documents ne pourra être opposable avant l'approbation définitive du PLU. Nous savons déjà que les principes de construction de chacun d'eux sont très voisins de ceux qui servent de fondement à notre PLU ; il n'y aura donc aucune difficulté à mettre en compatibilité ces trois documents : on notera que le Programme Local de l'Habitat (PLH) est déjà parfaitement cohérent avec le PLU, s'agissant des objectifs de construction de logements...



Photo Pierre-Antoine Fournil



Photo Pierre-Antoine Fournil

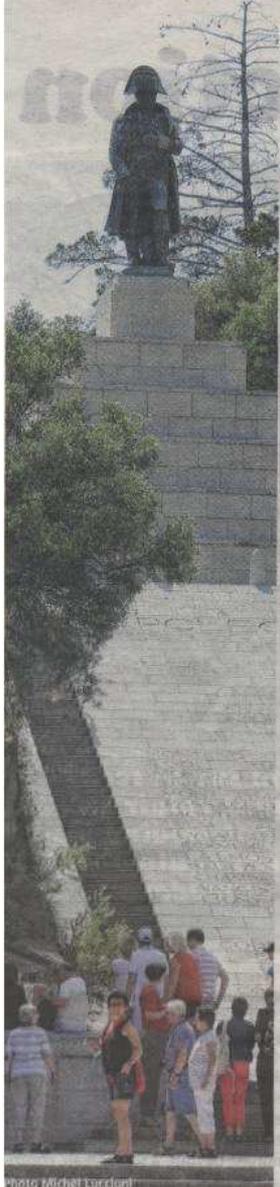


Photo Michel Lucciani

Protection des sites et dimension sociale

Comment la protection de l'environnement est-elle prise en compte dans le PLU ?

62 % (5 196 ha) du territoire communal sont en zone naturelle : cette notation suffirait à elle seule à indiquer un choix. Mais si l'on considère notamment les principes qui ont été retenus dans le zonage global (protection-valorisation à l'ouest, de Capo di Feno-La Parata jusqu'au Parc Bertault ; densification-requalification au centre, du Parc-Bertault à Maréchal-Juin ; développement maîtrisé à l'est, de Maréchal-Juin au Stiletto et au Vazzino), si l'on rappelle que toute la partie amont de la route des Sanguinaires se retrouve désormais en espace boisé classé, et que les règles de hauteur des immeubles ont été fixées selon les courbes de niveau pour respecter nos paysages, on peut en déduire que le PLU s'efforce de protéger nos sites...

Quid du patrimoine architectural ajaccien ?

C'est l'un des points forts de nos documents d'urbanisme : les deux zones de protection du patrimoine couvrent 78 hectares dans le cœur historique de la capitale régionale. La réglementation applicable doit permettre, à terme, grâce aux outils publics de rénovation urbaine, non seulement de restaurer tout ce qui doit l'être, mais de faire de notre patrimoine bâti un levier de développement et d'attractivité touristique. Le label Ville d'Art et d'Histoire résulte pour partie de notre politique d'urbanisme...

Un document d'urbanisme peut-il avoir une dimension sociale ?

En édictant dans le règlement une disposition de mixité sociale, imposant à toutes les opérations de 30 à 80 logements, une proportion de 50 % de logements sociaux (dont 30 % logements locatifs PLAI - c'est-à-dire très sociaux), les 20 % restants répartis entre les logements sociaux classiques et les logements intermédiaires, le PLU d'Ajaccio comporte une indéniable dimension sociale. Pour les programmes de plus de 79 logements, la proportion sera de 25 %, comme l'exige d'ailleurs la loi. Sa dimension sociale est donc bien réelle, mais le PLU est avant tout un document d'urbanisme ; il fixe des droits à bâtir et oriente l'aménagement et le développement de la commune.

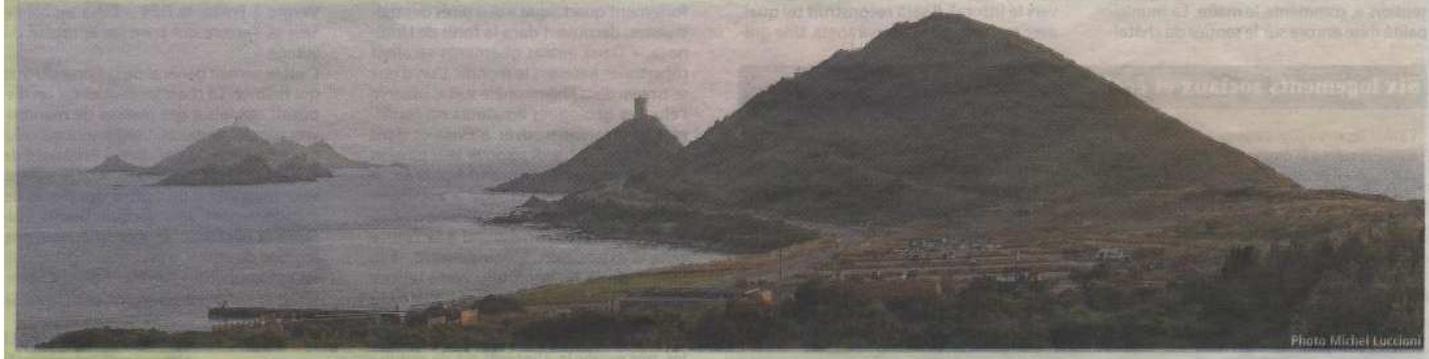


Photo Michel Lucciani