



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Guadeloupe
sur le
Plan Local d'urbanisme de la commune de Morne-à-l'Eau**

n°MRAe 2016-233

Objet : Plan Local d'urbanisme de la commune de Morne-à-l'Eau

Pièces transmises : PLU arrêté par délibération du conseil municipal du 29 juillet 2016 :
- Rapport de présentation (0- état initial de l'environnement, 1- diagnostic du territoire, 2- évaluation environnementale, 3- justification des choix)
- Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)
- Orientation d'aménagement et de programmation (OAP)
- Règlement, plans de zonage et annexes

Date de l'accusé de réception par l'Autorité environnementale : 04/08/2016

Consultations : conformément à l'article R.122-21 du code de l'environnement, l'Ae a consulté l'ARS, et a pris en compte sa réponse du 15 septembre 2016.

Avis délibéré par la MRAe le : 06/10/2016

Etaient présents et ont délibéré : Mauricette STEINFELDER, Bernard BUISSON, Nicole OLIER, Gérard BERRY.

En application de l'article 20 du règlement intérieur du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, chacun des membres délibérants de la MRAe 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.

I- RÉSUMÉ

La commune de Morne-à-l'Eau est une commune au caractère naturel, rural et agricole bien préservé, qui pourrait opérer une mutation assez rapide du fait de sa proximité avec les Abymes, et en particulier avec la zone de Perrin et Dothémare promise à un important développement urbain et économique dans les prochaines années. Dans ce contexte, il est probable que la commune connaisse un accroissement de population et une urbanisation que son PLU devra maîtriser pour en limiter les impacts négatifs sur l'environnement.

L'évaluation environnementale livrée par la commune est complète au sens de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. Si l'état initial est à la hauteur de ce qui peut être attendu par l'Autorité environnementale, les autres documents constitutifs de l'évaluation environnementale ne permettent pas de vérifier la bonne prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

En effet, il apparaît à la lecture de l'évaluation environnementale, un déficit important de méthode qui compromet en partie la valorisation des efforts d'évaluation des incidences et de proposition de mesures d'évitement, de réduction voire de compensation. L'analyse paraît souvent superficielle et les intentions peinent à se muer en actions concrètes inscrites au PLU.

De ce fait, et hormis sur quelques thématiques, le flou qui entoure les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, n'a pas permis à l'Autorité environnementale de porter pleinement une appréciation sur le fond.

Pour autant, et compte-tenu du fait que le PLU est en cours d'élaboration depuis six ans, il apparaît à l'Autorité environnementale que la mise en œuvre d'une nouvelle analyse déclinant une méthode plus adaptée à l'objet de cette évaluation serait de nature à compromettre un PLU dont l'absence est déjà à elle seule préjudiciable d'un point de vue environnemental et humain. L'Autorité environnementale recommande à la commune de Morne-à-l'Eau de faire apparaître clairement les dispositions prises au sein du PLU pour améliorer sa prise en compte des préoccupations environnementales. Ces dispositions doivent être inscrites dans les documents constitutifs du PLU, en particulier les OAP, le zonage et le règlement. Elle doivent en outre être suffisamment concrètes, contraignantes et/ou incitatives pour s'assurer qu'elles infléchiront les impacts potentiellement négatifs du projet et qu'elles optimiseront les impacts positifs.

II- CONTEXTE

II-1 Cadre juridique

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur le dossier présenté et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de la région Guadeloupe, appelée dans cet avis Autorité environnementale (Ae).

L'avis de l'Autorité environnementale ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale, présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement dans le plan ou le document, ici le projet de PLU. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions. Il ne se substitue pas aux autorisations éventuellement nécessaires pour permettre les aménagements envisagés par le PLU lui-même.

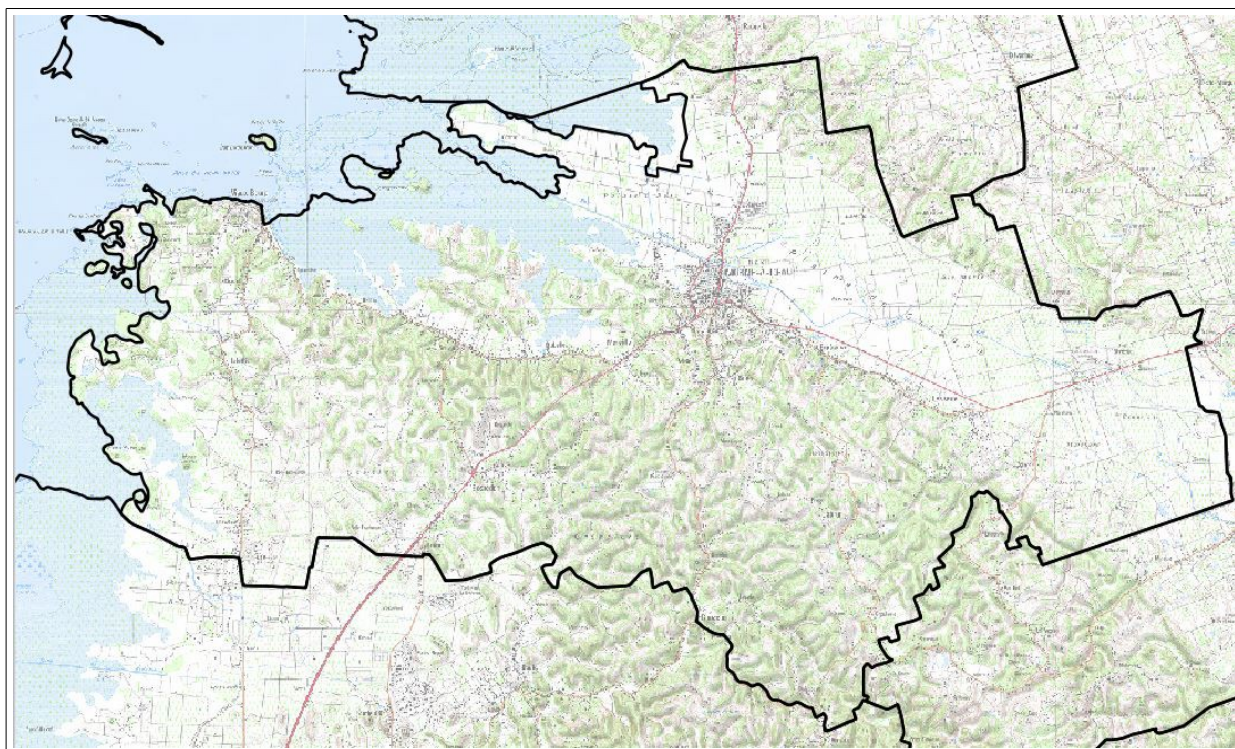
Le présent avis est transmis au maître d'ouvrage au plus tard trois mois après la date de réception de la saisine de l'Autorité environnementale. Il sera joint au dossier d'enquête publique et mis en ligne sur le site internet de la MRAe et sur celui de la DEAL. Les observations et propositions recueillies 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 (article L.122-8 du code de l'environnement).

II-2 Présentation du projet

La commune de Morne-à-l'Eau se situe au centre l'île de Grande-Terre, entre les communes des Abymes au Sud-Ouest, du Moule à l'Est et de Petit-Canal au Nord. La commune possède une façade littorale s'ouvrant sur le Grand-Cul-de-Sac-Marin. Peuplée de 17 046 habitants en 2013, elle se place au neuvième rang (sur 32) des communes les plus peuplées de Guadeloupe, et au onzième rang par sa densité de population. Sa superficie de 63,56 km² en fait l'une des neuf plus grandes communes de l'archipel. La commune a adhéré à la charte de territoire du Parc national de Guadeloupe.

Morne-à-l'Eau est une commune rurale, fondée en grande partie sur une économie de service, qui s'est imposée au détriment d'une économie agricole déclinante (culture de la canne, élevage, cultures vivrières, pêche). Située sur un relief karstique, elle jouit d'un patrimoine historique et d'un paysage riches et diversifiés, entre forêt du littoral et plaine agricole. Le canal des Rotours, qui relie les plaines agricoles au littoral, constitue l'une des particularités patrimoniales de la commune, sans équivalent sur le reste du territoire. Ces atouts souffrent d'un manque de mise en valeur, alors qu'ils promettent un développement touristique important.

Morne-à-l'Eau suit les tendances démographiques observées sur la majeure partie du territoire régional et national. Sa population est vieillissante et la taille des ménages diminue peu à peu. Le nombre d'habitants se maintient depuis deux décennies, avec toutefois de fortes disparités géographiques au sein même de la commune, que le développement de la zone de Perrin aux Abymes devrait encore exacerber. L'habitat se présente sous plusieurs formes : à la fois dense dans les quelques noyaux urbains, linéaire le long des principaux axes de circulation, et dispersé, essentiellement sur la moitié Sud de la commune.



Commune de Morne-à-l'Eau (Source :extrait du scan25 de l'IGN)

II-3 Enjeux identifiés par l'Autorité environnementale

L'Autorité environnementale identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales d'un territoire. Cette appréciation est également fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme met en œuvre pour influencer sur ces enjeux.

L'Autorité environnementale souligne les enjeux suivants sur ce territoire :

- **Risques naturels** : la commune, comme l'ensemble du territoire de la Guadeloupe est soumise aux aléas naturels suivants : séisme, houle cyclonique, inondation, mouvements de terrain, liquéfaction.
- **Ressource en eau** : la préservation de la ressource en eau est un enjeu important sur la commune.
- **Biodiversité** : l'urbanisation doit être maîtrisée et les milieux naturels préservés ainsi que les corridors écologiques afin de maintenir une grande diversité biologique.
- **Déplacements** : la prédominance de la voiture individuelle et son développement ont des impacts multiples en particulier sur la qualité de vie, la santé et le changement climatique.

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

Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale, sur la forme, est soigné. Il contient l'ensemble des éléments requis par l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

III-1 Articulation du projet avec les plans et programmes concernés

L'articulation du projet de la commune de Morne-à-l'Eau avec les plans et programmes qui s'imposent, ou qui doivent être pris en compte par le PLU est correctement réalisée. Chaque plan est décliné par thème et analysé au regard de leur prise en compte effective dans le PLU. L'analyse est claire, exhaustive et bien détaillée. Toutefois, l'hypothèse d'évolution démographique de la commune paraît très optimiste comparée aux objectifs du SAR sur la même période et le maintien des équilibres entre espaces agricoles, urbains et naturels (page 16) n'est pas respecté. L'Autorité environnementale rappelle en effet que le SAR estime à 50 000 le nombre de nouveaux habitants en Guadeloupe en 2030. Le PLU prévoit quant à lui 25 000 habitants sur la seule commune de Morne-à-l'Eau en 2030, soit 7 700 nouveaux habitants par rapport à 2013, correspondant à 15 % de la population nouvelle projetée sur tout le territoire de la Guadeloupe en 2030 par le SAR.

III-2 État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

L'Autorité environnementale note que l'état initial satisfait aux objectifs de l'évaluation environnementale. La présence de nombreuses illustrations (cartes et photos), venant en appui à un état initial bien documenté, atteste du soin apporté à ce document.

L'état initial décrit les perspectives de l'évolution de l'environnement, à travers une analyse AFOM¹, et expose les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan. Une analyse plus spécifique de l'évolution des enjeux environnementaux « au fil de l'eau » est réalisée. Selon l'Autorité environnementale, elle aurait toutefois pu être davantage orientée sur une analyse de l'évolution de l'environnement dans l'état actuel du POS, c'est-à-dire du point de vue du droit de l'urbanisme, comme elle semble le faire d'ailleurs dans le chapitre consacré au paysage et au patrimoine. Ceci aurait pu permettre de voir émerger, dès l'état initial, les tendances que le PLU doit contrebalancer ou au contraire, confirmer.

Sur le fond, l'Autorité environnementale note la prise en compte des zones humides dont un inventaire spécifique est annexé au projet de PLU. La présence de cet inventaire est à saluer, toutefois, la présentation des tableaux récapitulatifs des parcelles concernées par les zones humides est à améliorer. Il est difficile de savoir si une parcelle "X" se trouve ou non en zone humide. Un classement alphabétique et numérique aurait également facilité la lecture des tableaux, de même que la taille des caractères. De même, une même parcelle peut être citée plusieurs fois dans le même tableau. Et surtout, cet inventaire aurait pu intégrer la caractérisation des fonctionnalités des zones humides inventoriées et fournir les éléments permettant l'identification des zones humides d'intérêt environnemental particulier et s'il y a lieu, les zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau.

Un autre point nécessite d'être complété dans l'état initial. Le seul site de baignade identifié est celui de la plage de Babin, qui fait l'objet d'un suivi dans le cadre du contrôle sanitaire. Il existe un second site de baignade, le bassin de Vieux-Bourg, qui fait l'objet d'un suivi analytique annuel régulier, hors cadre du contrôle sanitaire. Il aurait dû être rappelé à cet égard qu'aucun profil de baignade n'a été réalisé jusqu'à présent sur ces deux sites et l'inventaire et le descriptif des lieux de baignade aurait du être consolidé.

L'état initial se conclut sur une hiérarchisation méthodique des enjeux environnementaux qui synthétise opportunément les enjeux environnementaux selon qu'ils sont majeurs pour la commune, importants, ou secondaires.

L'Autorité environnementale invite la commune à consolider l'état initial :

- par l'inventaire et une caractérisation des fonctionnalités des zones humides, permettant d'identifier les zones humides d'intérêt environnemental et les zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau.
- par l'inventaire et le descriptif des sites de baignade.

1 AFOM : Atout, faiblesse, opportunité, menace

III-3 Incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement, présentée à l'avis de l'Autorité environnementale, repose sur l'évaluation qualitative des incidences du PADD, des OAP et du zonage sur les différentes thématiques environnementales traitées. Si l'exercice a bien été réalisé sur l'ensemble des objectifs et orientations du PADD, ainsi que sur chaque OAP, il ne met pas suffisamment en évidence, de manière quantitative, ou du moins en argumentant et en illustrant, les impacts attendus du projet sur l'environnement. La façon dont sont décrites les incidences laisse le sentiment que les impacts sont insaisissables, que la portée des impacts positifs du PLU par rapport au POS reste très générale, sans réelle traduction concrète.

Ceci tient notamment du fait de l'absence d'analyse linéaire du PADD jusqu'au règlement, en passant par les OAP et le zonage. Une démarche, par entrée thématique, aurait présenté l'avantage de vérifier que les intentions affichées au PADD se sont effectivement traduites concrètement dans les autres documents du PLU, et qu'elles sont cohérentes avec autres plans et programmes dont le PLU doit tenir compte. Par ailleurs, l'analyse des incidences fait la part belle aux impacts du projet sur les zones soumises à risques naturels. Bien que cette approche soit cohérente avec la hiérarchisation des enjeux environnementaux réalisée dans l'état initial, la plus-value de l'évaluation environnementale est, dans ce cas précis, assez limitée dans la mesure où les Plans de Prévention des Risques Naturels emportent mise en compatibilité des PLU, et en déterminent donc le zonage le cas échéant.

L'analyse des incidences se poursuit dans la partie 4, alors qu'elle est normalement consacrée à l'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu. Il s'agit par exemple de la comparaison entre les zones urbaines ou à urbaniser entre le POS et le PLU. Cette comparaison, qui est indispensable, reste superficielle tant qu'elle n'est pas pondérée avec les zones effectivement construites, les zones non construites ou densifiables, les besoins en logements, les objectifs du SAR en matière de densification, etc.

L'Autorité environnementale recommande que la présentation du rapport mette mieux en lumière les incidences précises du projet sur l'environnement, en argumentant le propos par des comparaisons entre l'état initial et le projet de PLU. L'Autorité environnementale recommande par ailleurs de focaliser l'analyse des incidences sur toutes les thématiques pour lesquelles le document d'urbanisme est influent, y compris celles jugées secondaires au regard de l'état initial, comme par exemple le cadre de vie et le paysage.

III-4 Mesures de traitement des incidences

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) font l'objet d'un développement spécifique au sein de l'évaluation environnementale. Certaines sont présentées de façon claire et pertinente, tel l'établissement d'un zonage spécifique pour les périmètres de protection des captages d'eau potable et des mesures sur les réseaux d'eau potable. Le PLU planifie également le renforcement des réseaux d'eaux usées et des capacités épuratoires, notamment avec l'extension et la création de stations de traitement.

Cependant, comme pouvait le laisser pressentir l'évaluation des incidences, une partie des mesures exposées restent le plus souvent évasives et de portée générale. Ce chapitre souffre en effet de l'absence d'une méthode explicite montrant le caractère itératif de la démarche d'évaluation environnementale, tout au long de l'élaboration du projet de PLU. Ce chapitre aurait dû présenter les propositions qui ont été faites pour améliorer le projet vis-à-vis de la prise en compte de l'environnement, et qui ont été concrètement traduites dans les documents du PLU ou qui ne l'ont pas été et/ou auraient dû l'être. Le lecteur de ce chapitre peine à comprendre à quel(s) document(s) les mesures exposées ont été appliquées, et dans quelle proportion elles contribuent à réduire ou à éviter les incidences du projet sur l'environnement. A titre d'exemple, le paragraphe consacré à la lutte contre les espèces envahissantes propose le contrôle des déblais/remblais sur les chantiers ou encore la sensibilisation des riverains, ce qui ne relève pas du champ d'influence d'un PLU. Or, il était attendu que la commune concrétise ce qui relève à ce stade de bonnes intentions, en proposant par exemple des mesures concrètes limitant le recours aux espèces exotiques dans la partie réglementaire du PLU. De la même manière, l'évaluation environnementale évoque une mesure de réduction visant à contraindre l'ouverture de nouvelles carrières. L'Autorité environnementale s'interroge sur la pertinence d'une telle disposition,

puisqu'elle sa mise en œuvre ne relève pas de la compétence de la commune.

D'autres mesures auraient pu être proposées, comme celles visant à garantir la protection des milieux aquatiques et des zones humides, à l'instar du secteur de Blain/Geffrier où il est fait le constat d'une urbanisation galopante qui grignote inexorablement la zone humide. De même, si la nécessité de respecter la séquence éviter-réduire-compenser est bien inscrite dans le PLU, l'Autorité environnementale s'interroge sur sa mise en œuvre effective lorsqu'il est indiqué dans l'évaluation environnementale que « 4 zones humides se trouvent à proximité ou sur l'emprise de zones à aménager dans le cadre de l'OAP » de Vieux-Bourg ou que « des mesures de compensation devront probablement être envisagées si les projets ne peuvent être déplacés ». Elle rappelle d'une part que l'évaluation environnementale est dans son rôle en proposant de modifier la localisation de projets affectant l'environnement et la santé et d'autre part, qu'elle doit permettre de cibler des zones potentielles de compensation (ex : zones humides à restaurer ou à réhabiliter).

L'Autorité environnementale invite la commune à rechercher une méthode permettant de mieux démontrer la plus-value de l'évaluation environnementale, en exposant toutes les propositions de mesures qui se traduisent de façon opérationnelle dans les documents constitutifs du plan d'urbanisme et qui sont, dans la mesure du possible, quantifiables. Il s'agit de proposer des mesures concrètes, contraignantes ou incitatives, dont la mise en œuvre ne relève pas d'une probabilité mais bien d'une certitude, et qui se traduit par un engagement ferme de la commune à travers une rédaction volontariste du document d'urbanisme.

III-5 Justification des choix retenus

L'évaluation environnementale de la commune de Morne-à-l'Eau comporte un chapitre consacré à « l'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement et raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables ». L'exercice consiste à exposer les différents choix auxquels la commune a été confrontée dans l'élaboration de son projet et à démontrer que ces choix ont été opérés à la lumière de leurs impacts environnementaux.

Or, l'analyse présentée consiste à démontrer les incidences positives du projet sur l'environnement, ce qui aurait dû alimenter le contenu du chapitre précédent consacré aux incidences et ne justifie pas les choix retenus dans le cadre du projet de PLU.

L'Autorité environnementale recommande à la commune d'exposer les variantes envisagées à son projet et les raisons, notamment environnementales, pour lesquelles ces variantes ont été écartées. En termes de méthode, l'Ae recommande que l'évaluation environnementale évoque tout élément de conjoncture qui aurait pu rendre l'exercice partiel, par exemple l'allongement des délais de révision du PLU, l'évolution du droit de l'urbanisme, les ressources insuffisantes, etc.

III-6 Indicateurs de suivi

Les auteurs de l'étude proposent plusieurs séries d'indicateurs de suivi, ordonnées par thème au sein de l'état initial. Les indicateurs retenus sont a priori facilement mobilisables et la source clairement mentionnée. Une valeur de référence est également constituée, mais elle mérite d'être explicitée pour définir s'il s'agit de la situation actuelle (état zéro), ou d'une valeur du POS, ou au contraire un objectif à atteindre.

L'Autorité environnementale invite la commune à préciser la nature de la valeur de référence utilisée pour chaque indicateur, si possible en dissociant la valeur « état-zéro » de la valeur cible.

III-7 Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre au public de prendre connaissance, de façon synthétique, des enjeux environnementaux de la commune, des incidences du plan sur l'environnement et des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser ces incidences.

Le résumé non technique livré par la commune de Morne-à-l'Eau reprend les synthèses produites dans l'état initial, sous forme de tableaux, apporte un résumé de l'analyse des incidences du plan sur l'environnement, de la justification des choix et des mesures ERC. Le résumé non technique présente les mêmes carences que celles relevées dans l'analyse des incidences du plan sur l'environnement, de la justification des choix et des mesures ERC, à savoir la mise en œuvre d'une méthodologie qui peine à montrer comment l'évaluation environnementale a permis d'améliorer le projet de PLU.

Le résumé non technique comprend un chapitre final, qui serait de nature à éclairer le lecteur sur les méthodes employées, mais qui confirme surtout la contradiction entre des objectifs affichés et un résultat en dessous des attentes suscitées. Par exemple, la définition des mesures proposées, page 126, se donne pour objectif de présenter, d'une part, les mesures intégrées aux documents constitutifs du PLU, et d'autre part, les mesures qui n'ont pas été retenues par la commune. Pourtant, le développement de ces mesures dans l'évaluation environnementale elle-même reste très évasif et ne permet pas de dissocier les mesures qui ont été adoptées de celles qui ont été écartées.

Enfin, si le résumé est bien synthétique, il lui manque toutefois la forme qui lui permettrait d'être compréhensible par tous. Certes, il s'agit d'un objectif ambitieux s'agissant d'une analyse environnementale très abstraite, menée de surcroît sur un document de planification dont il peut être parfois ardu d'en mesurer la portée même s'il emporte des conséquences très concrètes. Pour autant, ce résumé doit avoir valeur pédagogique, tout au moins de rendre compréhensible l'évaluation environnementale notamment avec un exposé de la démarche, des illustrations et des cartes.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre et de simplifier le résumé non technique pour la complète information du public et montrer en quoi l'évaluation environnementale a permis d'améliorer la prise en compte de l'environnement dans le PLU.
L'Autorité environnementale recommande enfin de reprendre le résumé non technique en le complétant par les modifications induites par les recommandations de l'Autorité environnementale.
