



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

## **Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg**

**n°Ae: 2016-233**

# Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*La Mission Régionale d'Autorité environnementale<sup>1</sup> (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 20 octobre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg.*

*Étaient présents et ont délibéré : Mauricette Steinfelder et Nicole Olier.*

*En application de l'article 20 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.*

*Étaient absents ou excusés : Bernard Buisson, Gérard Berry*

*L'Ae a été saisie pour avis par la commune de Petit-Bourg, le dossier ayant été reçu complet le 22 juillet 2016*

*Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.*

*Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courrier en date du 8 août 2016 le directeur général de l'agence régionale de santé, et a pris en compte sa réponse en date du 8 septembre 2016.*

*Après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.*

**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 du document mais 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 la conception du plan ou du document, 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.**

---

<sup>1</sup> Désignée ci-après par Ae.

# Synthèse de l'avis

Le projet de PLU de Petit-Bourg, objet du présent avis de l'Ae, a été arrêté par délibération du conseil municipal du 20 juillet 2016. Il fait suite à un premier processus de consultation lors duquel la CDCEA<sup>2</sup> et les services de l'État avaient émis chacun un avis défavorable sur le projet de PLU de la commune arrêté le 20 octobre 2015. Le 29 janvier 2016, l'Autorité environnementale rendait également un avis sur la prise en compte de l'environnement dans ce premier projet de PLU<sup>3</sup>.

Ce sont les recommandations émises par l'Ae dans ce premier avis, et les suites qui leur ont été réservées dans le projet de PLU arrêté le 20 juillet 2016, qui sont examinées dans le présent avis.

L'Autorité environnementale recommande à la commune de développer l'état initial de l'environnement concernant les sites du Conservatoire du Littoral, l'énergie, les déplacements et le patrimoine bâti, pour proposer par la suite des mesures réductrices des effets sur l'environnement proportionnées aux enjeux définis.

L'Ae recommande une mise en conformité du PLU par rapport aux objectifs de densification des zones U et de vocation des zones AU. Elle préconise également que la commune propose un projet pour exploiter et mettre en valeur le foncier identifié comme « vierge » en zone AU.

L'Autorité environnementale préconise de mieux intégrer les objectifs du SAR en matière de densification et ainsi, d'optimiser les surfaces urbaines ou à urbaniser pour proposer un projet de PLU plus vertueux en matière d'étalement urbain et d'artificialisation des sols.

Elle invite également la commune à mieux prendre en compte les contraintes qu'imposent l'existence de sites du Conservatoire du Littoral sur son territoire.

L'Autorité environnementale invite la commune à justifier le choix de l'implantation du golf, de la base nautique de Pointe à Bacchus et de l'espace de développement résidentiel prévu à l'OAP Entrée Sud, notamment au regard de l'orientation stratégique n°1 du PADD et des objectifs de protection de l'environnement, et à proposer le cas échéant des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation proportionnées aux atteintes environnementales.

---

<sup>2</sup> Commission départementale de la consommation des espaces agricoles

<sup>3</sup> l'avis de l'Ae, daté du 29 janvier 2016, concernant le projet de PLU de Petit-Bourg, est disponible sur le site de la DEAL à l'adresse <http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/2016-a1420.html>

L'Autorité environnementale recommande :

- une meilleure intégration de la problématique paysagère, en tant que composante transversale de l'environnement. Il s'agit par ailleurs de traiter le cadre de vie à la hauteur de l'enjeu qu'il constitue pour le développement de Petit-Bourg.
- d'inventorier le patrimoine bâti du bourg qui, par sa mise en valeur, doit contribuer au renouvellement urbain et à la redynamisation du centre-bourg, conformément aux objectifs affichés dans le PADD.
- de détailler les mesures prises pour adapter le territoire aux changements climatiques et pour réduire ses effets.

# Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg élaboré par la commune de Petit-Bourg. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg.

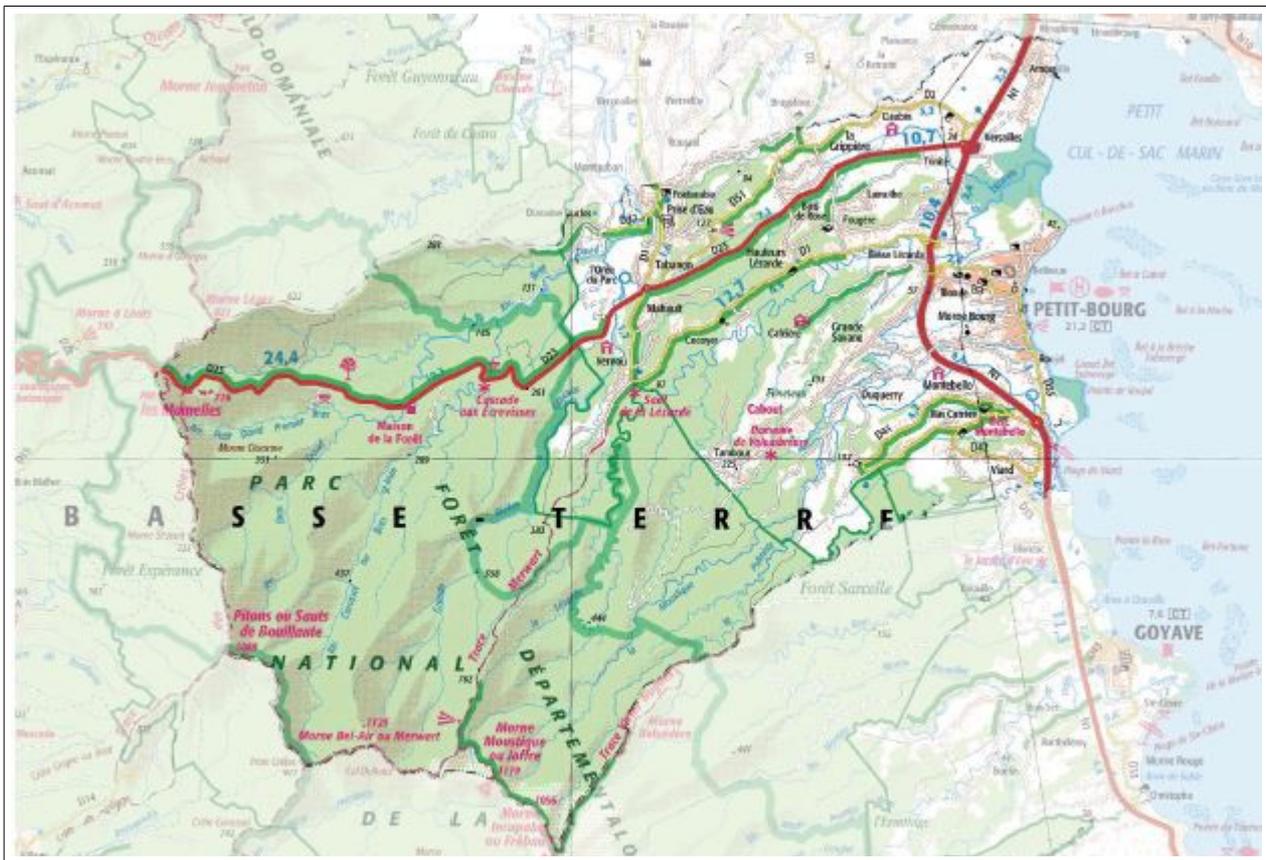
L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration de ce Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à l'enquête publique, et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg est également fourni, toujours pour la complète information du public.

## 1 Contexte, présentation du projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg et enjeux environnementaux

### *1.1 Présentation de la commune de Petit-Bourg*

La commune de Petit-Bourg se situe au Nord-Est de la Basse-Terre, entre Goyave au Sud, Baie-Mahault et Lamentin au Nord et Pointe-Noire, Bouillante et Vieux-Habitants à l'Ouest. Peuplée de 23 782 habitants en 2012, elle se place au cinquième rang des communes les plus peuplées de Guadeloupe, et au vingtième rang par sa densité de population. Sa superficie de 130 km<sup>2</sup> en fait la commune la plus étendue de l'archipel.

Petit-Bourg est une commune périphérique de l'agglomération centrale, qui capte une population à la recherche d'un cadre de vie rural, à proximité du principal centre économique de l'île. Sa population n'a d'ailleurs pas cessé d'augmenter depuis plus de 50 ans, au détriment des communes de l'agglomération pointoise. L'évolution démographique, au sein même de la commune, se réalise en faveur des zones rurales, et au détriment du bourg, ce qui n'est pas sans conséquences sur les besoins en matière d'équipements et de services, d'une part, et sur la vacance de logements, d'autre part.



*Commune de Petit-Bourg (extrait du rapport de présentation)*

Bien qu'attrayante d'un point de vue économique (25 % des actifs occupés vivent et travaillent à Petit-Bourg), la commune reste très dépendante du pôle Pointois, ce qui engendre de nombreux déplacements. Les principaux emplois créés sur la commune relèvent du secteur tertiaire, au dépens d'une agriculture en déclin. Les entrepreneurs sont en effet attirés par la disponibilité du foncier, situé à proximité du principal pôle économique de l'île.

Les logements se caractérisent par une prédominance de logements individuels occupés par leur propriétaire. Néanmoins, le parc de logements collectifs ne cesse de croître et contribue au dynamisme important de la construction sur la commune.

Le centre-bourg présente une véritable dimension urbaine, du fait de sa densité et de la mixité de ses fonctions. Pour autant, l'urbanisation tend à se développer autour des pôles ruraux, souvent de façon linéaire, démultipliant ainsi les coûts d'équipement du territoire et impactant le paysage. De même, le développement de nouvelles zones d'activités, en particulier la ZAC de Colin, n'est pas sans porter atteinte au paysage.

Petit-Bourg se caractérise enfin par un environnement naturel exceptionnel, réservoir d'une biodiversité riche et variée. Elle abrite notamment une partie du cœur du parc national, qui occupe plus de 50 % du foncier de la commune. Le territoire est également marqué par de profondes vallées qui abritent nombre de cours d'eau drainant le territoire

jusqu'au littoral. Cette même côte est entrecoupée de zones humides reconnues comme autant d'espaces remarquables du littoral.

## ***1.2 Contexte du Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg***

Le projet de PLU de Petit-Bourg, objet du présent avis de l'Ae, a été arrêté par délibération du conseil municipal du 20 juillet 2016. Il fait suite à un premier processus de consultation lors duquel la CDCEA<sup>4</sup> et les services de l'État avaient émis un avis défavorable sur le projet de PLU de la commune arrêté le 20 octobre 2015. Le 29 janvier 2016, l'Autorité environnementale rendait également un avis sur la prise en compte de l'environnement dans ce premier projet de PLU.

Ce deuxième projet de PLU, avant d'être adopté, est soumis au processus de consultation de l'État, de la CDCEA, de l'Ae et du public via l'enquête publique.

### ***1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae***

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 :

- préserver la qualité et la diversité des milieux naturels, en particulier les paysages ;
- développer des alternatives viables, et inter-connectées, au « tout-voiture » ;
- maîtriser l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- préserver la ressource en eau.

## **2 Analyse de l'évaluation environnementale**

### ***2.1 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution***

Dans le présent avis, l'Autorité environnementale ne reviendra pas sur la qualité générale des documents qui lui ont été transmis et pour lesquels une appréciation générale positive avait déjà été consignée dans son avis du 29 janvier 2016. Elle s'attache en revanche à évaluer la prise en compte des recommandations formulées en janvier 2016 et à les renouveler le cas échéant.

---

<sup>4</sup> Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles, devenue la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) par arrêté préfectoral du 6 janvier 2016.

Dans la partie biodiversité de l'état initial, l'Autorité environnementale note l'existence d'un inventaire des zones humides satisfaisant aux préconisations de l'Ae. En revanche, elle remarque que ses autres observations n'ont pas été prises en compte et les renouvelle à l'identique.

***L'Autorité environnementale recommande à la commune de développer l'état initial de l'environnement concernant les sites du Conservatoire du Littoral, l'énergie, les déplacements et le patrimoine bâti, pour proposer par la suite des mesures réductrices des effets sur l'environnement proportionnées aux enjeux définis.***

## ***2.2 Exposé des motifs pour lesquels le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées***

Le chapitre consacré à la justification des choix retenus envisage la création de 4 000 nouveaux logements, contre 5 000 lors de la première version du projet de PLU. Ces nouveaux logements mobiliseraient 125 hectares en zone U et 52 hectares en zone AU. Opportunément, ces surfaces ont été revues à la baisse, par rapport au premier projet de PLU qui prévoyait la mobilisation de 250 hectares en zone U et 158 hectares en zone AU.

Pour autant, bien que la commune tente de justifier la consommation d'espace au regard des objectifs du SAR, force est de constater que de nouveaux efforts pourraient être consentis. En effet, l'Ae rappelle que le SAR préconise 50 logements/ha dans les zones U et 30 logements/ha dans les zones AU. Si cet objectif est bien atteint globalement pour les zones AU, il reste un effort à fournir sur les zones U qui concentrent seulement 12 à 15 logements/ha. D'autre part, avec un total de 1738 ha de zone U, dont « *plus de 677 hectares de foncier vierge* » identifiés comme tels dans les zones UPS, il reste surprenant que la commune ait recours à la mobilisation de zones AU pour construire de nouveaux logements. D'autant plus que le SAR définit les zones AU en tant qu'espace à « *vocation à accueillir les opérations d'aménagement et de construction nouvelles qui ne peuvent s'insérer dans le tissu urbain existant* ».

***L'Ae recommande une mise en conformité du PLU par rapport aux objectifs de densification des zones U et de vocation des zones AU. Elle préconise également que la commune propose un projet pour exploiter et mettre en valeur le foncier identifié comme « vierge » en zone AU.***

### ***2.3 Analyse des effets probables du Plan Local d'urbanisme de la commune de Petit-Bourg***

Comme exprimé précédemment, les objectifs du SAR n'ont été que partiellement pris en compte. D'autre part, le projet de PLU soumis à l'avis de l'Ae ne reconnaît toujours pas l'existence de terrains appartenant au Conservatoire du Littoral et dont la prise en compte est pourtant primordiale, notamment pour valider le projet de la commune sur le site de la Pointe-à-Bacchus.

***L'Autorité environnementale préconise de mieux intégrer les objectifs du SAR en matière de densification et ainsi, d'optimiser les surfaces urbaines ou à urbaniser pour proposer un projet de PLU plus vertueux en matière d'étalement urbain et d'artificialisation des sols.***

***Elle invite également la commune à mieux prendre en compte les contraintes qu'imposent l'existence de sites du Conservatoire du Littoral sur son territoire.***

### ***2.4 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts***

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts proposées dans le premier projet de PLU avaient fait l'objet d'un certain nombre de recommandations de l'Ae. Celles qui portaient sur le format de restitution des mesures ERC ont bien été intégrées. Tout comme celles qui visaient la biodiversité et l'eau. Il s'agit plus spécifiquement des projets de golf et de base nautique pour lesquels de nouvelles mesures de réduction ont bien été proposées. L'Ae constate toutefois que l'emplacement du projet de golf n'est pas remis en cause alors même qu'il est situé sur le seul corridor écologique d'axe Est-Ouest. Le projet de PLU devrait à tout le moins formuler des mesures de réduction voire de compensation.

***L'Autorité environnementale invite la commune à justifier le choix de l'implantation du golf, de la base nautique de Pointe à Bacchus et de l'espace de développement résidentiel prévu à l'OAP Entrée Sud, notamment au regard de l'orientation stratégique n°1 du PADD et des objectifs de protection de l'environnement, et à proposer le cas échéant des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation proportionnées aux atteintes environnementales.***

La fiche concernant le paysage a bien été remaniée pour répondre aux recommandations de l'Ae, mais de façon assez superficielle, sans que le paysage soit envisagé comme un élément transversal et structurant de l'environnement urbain. De ce fait, aucune mesure ne convainc vraiment sur la volonté de la commune à traiter cette thématique en

profondeur. L'Ae note que ses recommandations visant le patrimoine bâti et le réchauffement climatique n'ont pas été prises en compte.

***L'Autorité environnementale recommande :***

- ***une meilleure intégration de la problématique paysagère, en tant que composante transversale de l'environnement. Il s'agit par ailleurs de traiter le cadre de vie à la hauteur de l'enjeu qu'il constitue pour le développement de Petit-Bourg.***
- ***d'inventorier le patrimoine bâti du bourg qui, par sa mise en valeur, doit contribuer au renouvellement urbain et à la redynamisation du centre-bourg, conformément aux objectifs affichés dans le PADD.***
- ***de détailler les mesures prises pour adapter le territoire aux changements climatiques et pour réduire ses effets.***

-----