



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Gourbeyre

n°Ae: 2016-241

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission Régionale d'Autorité environnementale¹ (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 23 novembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Gourbeyre.

Étaient présents et ont délibéré : Mauricette Steinfeld 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 Gourbeyre, le dossier ayant été reçu complet le 26 août 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 5 septembre 2016 le directeur général de l'agence régionale de santé, et a pris en compte sa réponse en date du 7 octobre 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.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Gourbeyre, porté par la commune de Gourbeyre a été arrêté le 28 juillet 2016. Depuis la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) adoptée par le Parlement le 13 décembre 2000, le PLU remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS). Le projet de PLU, qui fait l'objet d'une évaluation environnementale, expose le projet d'urbanisme et traduit les intentions générales de la collectivité relatives à l'évolution de la commune. Il définit la destination des sols, ainsi que les règles s'appliquant aux nouvelles constructions. L'avis de l'Ae porte sur la prise en compte de l'environnement par le PLU et sur la qualité de l'évaluation environnementale qui l'accompagne. L'Ae rappelle que le PLU doit être compatible avec le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de la Guadeloupe valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM).

L'évaluation environnementale livrée par la commune ne répond pas aux objectifs pour lesquels elle est imposée. De manière globale, l'évaluation environnementale souffre d'un déficit important de méthode qui compromet la démonstration de la bonne prise en compte de l'environnement dans le document d'urbanisme. L'état initial manque de rigueur à plusieurs égards. Pour le reste, l'analyse est souvent partielle et superficielle, là où il est attendu au contraire un détail précis de l'ensemble des conséquences négatives et positives de chaque élément du PLU. Ces lacunes se traduisent par l'absence de propositions de mesures concrètes et ciblées d'évitement, de réduction et de compensation, alors qu'il s'agit là de la raison d'être de l'évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale formule les recommandations suivantes, développées dans l'avis détaillé ci-dessous :

L'Ae recommande d'illustrer l'état initial par autant de photos et de cartes que nécessaire, en s'assurant de leur lisibilité. Elle recommande également d'établir, à la fin de chaque chapitre, une synthèse des points marquants de l'analyse. Elle recommande davantage de cohérence et de rigueur dans les informations présentées dans les chapitres consacrés aux pollutions et aux nuisances, à la biodiversité et au patrimoine naturel et archéologique. L'Ae recommande d'établir une hiérarchisation exhaustive des enjeux environnementaux et d'approfondir l'analyse « au fil de l'eau » pour en dégager les principales tendances affectant les thématiques environnementales.

L'Ae recommande par ailleurs d'actualiser les documents directeurs sur lesquels s'appuie l'état initial et d'en systématiser l'analyse au regard du contexte de la commune.

L'Ae recommande de reprendre ce chapitre de l'évaluation environnementale selon une méthode croisant l'état initial, les enjeux environnementaux et le projet de PLU pour en

dégager l'ensemble des effets probables du projet sur l'environnement. Cette démarche doit permettre, par déduction, de proposer des mesures d'évitement, de réduction et de compensation dûment justifiées.

L'Ae recommande de proposer autant de mesures que l'analyse des effets du projet sur l'environnement rendrait nécessaire, quelque soit la thématique impactée. Ces mesures doivent être volontaristes, contraignantes, opérationnelles et si possible, quantifiables.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU) élaboré par la commune de Gourbeyre. 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 PLU.

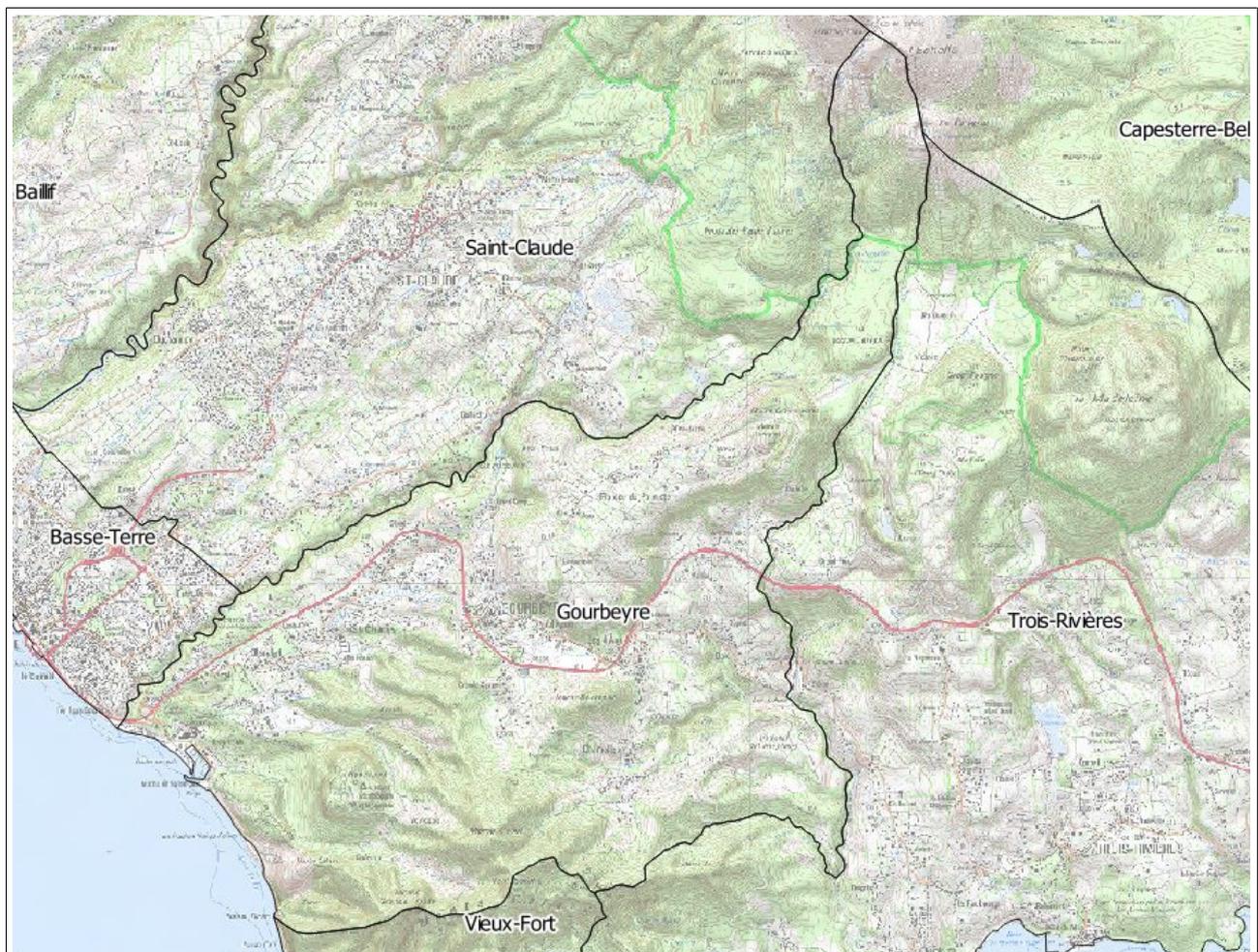
L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration de ce Plan local d'urbanisme : cette présentation est issue de l'ensemble des documents 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 Gourbeyre est également fourni, toujours pour la complète information du public.

1 Contexte, présentation du projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Gourbeyre et enjeux environnementaux

1.1 Présentation de la commune de Gourbeyre

La commune de Gourbeyre se situe au Sud de l'île de Basse-Terre, entre les communes Saint-Claude et de Basse-Terre à l'Ouest, de Vieux-Fort au Sud, de Trois-Rivières à l'Est, de Capesterre-Belle-Eau au Nord. La commune possède une façade littorale sur la mer des Caraïbes, où prend place la marina de Rivière Sens. Peuplée de 7 786 habitants en 2013, elle se place au 18^e rang (sur 32) des communes les plus peuplées de Guadeloupe, et au 7^e rang par sa densité de population. Sa superficie de 23,52 km² en fait l'une des sept plus petites communes de l'archipel. La commune de Gourbeyre appartient à la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre. Elle a adhéré à la charte de territoire du Parc National de Guadeloupe (PNG) en 2015.

La population de Gourbeyre est excédentaire depuis 1967, bien qu'elle entame une légère baisse depuis 2007, s'alignant ainsi sur la tendance générale de l'agglomération. Le parc de logements se compose de 3 888 unités en 2012, dont 16,4 % sont vacants. 58,5 % de ces logements ont au moins quatre pièces, alors que la taille des ménages se resserre, suivant ainsi une tendance profonde observée à l'échelon régional et national.



Commune de Gourbeyre (extrait du SCAN 25 IGN)

Gourbeyre est une commune semi-rurale dont l'économie s'est longtemps basée sur l'agriculture. Aujourd'hui, les 2/3 des emplois de la commune se concentrent dans le secteur tertiaire, en particulier dans les administrations publiques, les services, le commerce et le tourisme. D'autre part, 74 % des actifs occupés résidant à Gourbeyre travaillent en dehors de la commune, essentiellement à Basse-Terre.

1.2 Contexte du Plan Local d'urbanisme de la commune de Gourbeyre

Le projet de PLU de Gourbeyre a été arrêté par délibération du conseil municipal du 28 juillet 2016. Il s'agit du principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ». Il expose le projet global d'urbanisme qui résume les intentions générales de la collectivité quant à l'évolution de la commune. Il définit la destination des sols sur la commune, ainsi que les règles s'appliquant aux nouvelles constructions. L'Ae rappelle que le PLU doit être compatible avec le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) de la Guadeloupe.

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 :

- la sécurisation de l'approvisionnement de la population en eau potable, tant qualitativement que quantitativement ;
- le contrôle de l'urbanisation en tenant compte des risques naturels et en assurant l'assainissement des eaux usées et pluviales ;
- la préservation des espaces naturels à forte valeur patrimoniale et le rétablissement des continuités écologiques.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

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

La présentation de l'état initial pourrait être améliorée. D'une part en légendant les cartes existantes et en les rendant lisibles (pages 6, 7, 11, 23, 29, 30, 32, 34...). Une partie significative des cartes n'est en effet pas interprétable, ce qui altère passablement la compréhension des enjeux du territoire (biodiversité, assainissement, risques naturels...). D'autre part, le manque d'illustrations et de photos, ainsi que l'absence de rappel des points saillants de l'analyse ne facilitent pas l'appropriation de l'état initial. En effet, seuls les chapitres consacrés à la pollution des sols et aux risques naturels disposent d'une telle synthèse. De même, l'absence de cartes de synthèse localisant les limites des 3 ZNIEFF² situées sur le territoire, du cœur de parc national, de l'espace remarquable du littoral, des terrains du conservatoire du littoral et de la Réserve de Biosphère n'est pas acceptable pour un plan qui vise précisément à aménager l'espace. Cette carte, que l'on retrouve en partie page 159, aurait dû illustrer la thématique « biodiversité ». En revanche, une carte de synthèse des enjeux de la biodiversité (page 152), illustrant la trame verte et bleue, résume de manière pertinente les enjeux du territoire en termes d'urbanisme et de préservation du patrimoine naturel.

D'autre part, pour plus de cohérence, il aurait été plus judicieux de regrouper le chapitre consacré au patrimoine naturel, et décrivant par exemple les ZNIEFF, avec le chapitre relatif à la biodiversité. A propos des ZNIEFF, l'état initial ne décrit pas celle du plateau Dimba et de la forêt des Bains jaunes, située à l'extrême Nord de la commune, à cheval entre Gourbeyre et Saint-Claude.

² ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

L'Ae note l'existence bénéfique d'un chapitre consacré à la prise en compte de la Trame verte et bleue, qui met en évidence une division claire du territoire entre deux zones naturelles à enjeu fort, séparées par une bande urbanisée quasi continue suivant la route nationale.

Les trois derniers chapitres tentent de spatialiser les enjeux par secteurs géographiques. Cette approche, plutôt intéressante et originale, présente toutefois l'inconvénient d'être réductrice, telle qu'elle est présentée en tout cas. La carte de synthèse qui en découle, page 196, traduit en fait l'occupation des sols où l'analyse des enjeux environnementaux se limite à l'artificialisation des sols, la biodiversité et l'agriculture. Or ce parti pris cartographique ne prend pas en compte d'autres enjeux tels que la trame verte et bleue, l'eau, les nuisances sonores, les sols... Autrement dit, cette spatialisation aurait pu être un complément à une hiérarchisation des enjeux sur la commune qui elle, fait défaut. Comme pour le reste de l'état initial, la présentation peine à mettre en évidence les points clés de l'étude, obligeant le lecteur à lire tout le développement pour en faire lui-même la synthèse.

Une analyse des perspectives d'évolution « au fil de l'eau » est réalisée, mais ne dit rien sur ce que l'environnement de Gourbeyre pourrait devenir si le POS était maintenu. Tout juste ce chapitre s'attache à évaluer l'évolution de la population et les besoins en logements et en surfaces constructibles en 2025 et en 2035. L'étude aurait pu aller plus loin, par exemple en évaluant la capacité des zones urbaines actuelles à absorber la croissance démographique, par la mobilisation de terrains vierges, de dents creuses et de logements vacants. D'autre part, l'Ae souligne une contradiction entre l'évolution observée entre 1999 et 2011, qui passe de +0,24 % par an dans l'état initial, à + 0,5 % par an dans le scénario 1 du diagnostic territorial. Si la population a bien augmentée de 223 habitants entre 1999 et 2011, alors l'évolution annuelle de la population s'établit à +0,24 %. Ce qui signifie que les deux scénarios d'évolution démographique, sur lesquels se base la commune pour établir son projet de PLU, s'appuient sur une évolution annuelle entre 1999 et 2011 deux fois supérieure à celle réellement observée. Par conséquent, le scénario 1, présenté comme le scénario « au fil de l'eau », est en fait une hypothèse qui double l'évolution annuelle de la population par rapport à celle observée jusqu'à aujourd'hui. A l'inverse, le scénario 2, qui prétend s'aligner sur une tendance à la baisse de l'évolution de la population du Sud Basse-Terre, est en réalité un scénario tendanciel.

Il est attendu d'un état des lieux qu'il analyse les plans et programmes en vigueur et mette à jour si besoin les informations exogènes qui l'alimentent. Par exemple, pages 38 et 39, l'étude s'appuie sur le profil environnemental de la Guadeloupe datant de 2011 pour lister les documents directeurs aux niveaux international, national et régional, sans actualiser l'information d'une part, ni analyser ces documents au regard des préoccupations de la commune d'autre part. De même, le SDAGE en vigueur n'est pas celui de 2010-2015, mais bien celui de 2016-2021, depuis décembre 2015.

L'Ae rappelle qu'il est indispensable d'actualiser l'état des lieux avec les documents les plus récents, en particulier avec le SDAGE qui est un document qui s'impose au PLU.

Sans être exhaustif, l'Ae note plusieurs autres manquements :

L'état initial ne révèle pas d'activités particulières génératrices de nuisances sonores, hormis la circulation routière. Pourtant, deux installations classées pour l'environnement (ICPE) présentes sur la commune, peuvent être source de bruit.

Il aurait été utile que le pétitionnaire précise que treize sites industriels et activités de services, susceptibles d'engendrer une pollution, sont référencés dans la base de données BASIAS.

Il manque un inventaire parcellaire des zones humides permettant à la fois la caractérisation de leur fonctionnalité et l'identification de zones d'intérêt environnemental ou stratégique particulier.

L'inventaire du patrimoine architectural de la commune, bien qu'il recense l'ensemble des édifices protégés, n'est pas exhaustif et ne couvre pas l'ensemble du territoire.

L'Ae recommande d'illustrer l'état initial par autant de photos et de cartes que nécessaire, en s'assurant de leur lisibilité. Elle recommande également d'établir, à la fin de chaque chapitre, une synthèse des points marquants de l'analyse. Elle recommande davantage de cohérence et de rigueur dans les informations présentées dans les chapitres consacrés aux pollutions et aux nuisances, à la biodiversité et au patrimoine naturel et archéologique. L'Ae recommande d'établir une hiérarchisation exhaustive des enjeux environnementaux et d'approfondir l'analyse « au fil de l'eau » pour en dégager les principales tendances affectant les thématiques environnementales.

L'Ae recommande par ailleurs d'actualiser les documents directeurs sur lesquels s'appuie l'état initial et d'en systématiser l'analyse au regard du contexte de la commune.

2.2 Analyse des effets probables du Plan Local d'urbanisme de la commune de Gourbeyre

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement, présentée à l'avis de l'Autorité environnementale, est en fait une présentation des mesures que la commune prend, probablement pour limiter les impacts du PLU sur l'environnement, bien que ce chapitre ne présente pas préalablement le bilan des incidences du projet sur l'environnement pour pouvoir envisager les secteurs et domaines sur lesquels des mesures peuvent être proposées.

Ce chapitre devrait par exemple mettre en exergue les effets négatifs :

- du déclassement de 2,5 ha sur Sud-Désirée sur les continuités écologiques ;
- du déclassement de 5 ha de zone agricole sur le plateau de palmiste dont l'unique accès carrossable pose des problèmes de sécurité des personnes ;
- de la réalisation d'un pôle d'activités et d'équipements sur le site de Valkanaërs qui doit prendre en compte la zone humide.

L'Ae recommande de reprendre ce chapitre de l'évaluation environnementale selon une méthode croisant l'état initial, les enjeux environnementaux et le projet de PLU pour en dégager l'ensemble des effets probables du projet sur l'environnement. Cette démarche doit permettre, par déduction, de proposer des mesures d'évitement, de réduction et de compensation dûment justifiées.

2.3 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

L'évaluation environnementale présentée à l'avis de l'Ae propose un chapitre intitulé « *mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les conséquences sur l'environnement* ». L'Ae a noté la faiblesse générale de l'analyse qui tient en sept pages.

L'essentiel des mesures proposées porte sur la limitation des espaces constructibles, ce qui est en adéquation avec les recommandations du SAR, mais reste très limité au regard des thématiques environnementales potentiellement impactées par le PLU. Bien qu'aucune méthodologie ne soit exposée, la lecture de ce chapitre laisse penser qu'un travail itératif a bien eu lieu.

Aucune mesure de compensation n'est proposée, la commune considérant que « *le PLU n'aura pas d'incidences sur l'environnement* », ce que l'Ae conteste, vu la faiblesse de l'analyse des effets du projet sur l'environnement. Il est toutefois fait mention du projet de zone d'activité de Valkanaërs pour lequel il revient au porteur de projet de proposer des mesures compensatoires. Pour autant, une étude prospective des zones humides du territoire aurait pu mettre en évidence les secteurs où ces mesures compensatoires auraient pu s'exercer.

L'Ae recommande de proposer autant de mesures que l'analyse des effets du projet sur l'environnement rendrait nécessaire, quelque soit la thématique impactée. Ces mesures doivent être volontaristes, contraignantes, opérationnelles et si possible, quantifiables.
