



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

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

n°Ae: 2016-238

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 9 novembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune du Moule.

Étaient présents et ont délibéré : Mauricette Steinfeldt 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.

L'Ae a été saisie pour avis par la commune du Moule, le dossier ayant été reçu complet le 11 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 18 août 2016 le directeur général de l'agence régionale de santé, et a pris en compte sa réponse en date du 23 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.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune du Moule, porté par la commune du Moule a été arrêté le 15 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. 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 du projet de Plan Local d'urbanisme de la commune du Moule répond en bonne partie aux dispositions réglementaires en vigueur. Il met en œuvre une méthodologie cohérente et progressive, sans laquelle aucune mesure de réduction des impacts du projet sur l'environnement ne serait viable. L'évaluation repose sur un état des lieux bien documenté et illustré, qui fonde une analyse et des propositions de mesures correctrices cohérentes.

Si la méthode ne soulève pas de remarques particulières, l'Autorité environnementale note toutefois plusieurs points insuffisamment développés ou absents des documents transmis. Le principal, et non des moindres, concerne l'incompatibilité du projet avec le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) en matière de limitation de la consommation d'espace.

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

L'Ae recommande de reprendre l'état initial pour tenir compte de la biodiversité spécifique présente dans les Grands-Fonds et les milieux marins côtiers, et d'analyser les continuités écologiques. Elle recommande de prendre en compte les captages présents sur la commune, et celui dont le périmètre de protection déborde sur la commune, ainsi que les sites pollués et les sites industriels susceptibles d'engendrer une pollution et en particulier celui de la centrale bagasse/charbon.

L'Ae recommande, en matière de nouveaux logements, de justifier les besoins fonciers au regard des objectifs du SAR, en tenant compte des dents creuses et des logements vacants raisonnablement mobilisables, tout en réservant une partie de ces espaces à l'installation d'équipements ou de parcs urbains.

L'Ae recommande également d'évaluer la capacité des réseaux à absorber la réalisation de nouveaux logements et, le cas échéant, d'évaluer les besoins en termes de création de nouveaux réseaux.

L'Autorité environnementale recommande au maître d'ouvrage d'analyser la compatibilité dans un même secteur entre les activités industrielles et de l'habitat résidentiel de haute qualité environnementale. Elle recommande par ailleurs, dans ce cas en particulier, de présenter des variantes alternatives en termes de localisation, et de démontrer en quoi le projet retenu est celui qui présente le moins d'impact sur l'environnement.

L'Ae recommande une véritable prise en considération des modes de transports alternatifs à la voiture, ceux-ci pouvant infléchir des impacts négatifs identifiés dans les thématiques du changement climatique, des nuisances sonores, de la qualité de l'air et du cadre de vie. Elle recommande à cet égard une analyse des modes de circulation doux (marche à pied, vélo...) en pratique sur la commune et in fine leur développement.

L'Ae recommande à la commune d'affiner son analyse concernant notamment les modes de transport, l'eau et les continuités écologiques de manière à proposer des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation adaptées.

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 du Moule. 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 de la commune du Moule : 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 du Moule est également fourni, toujours pour la complète information du public.

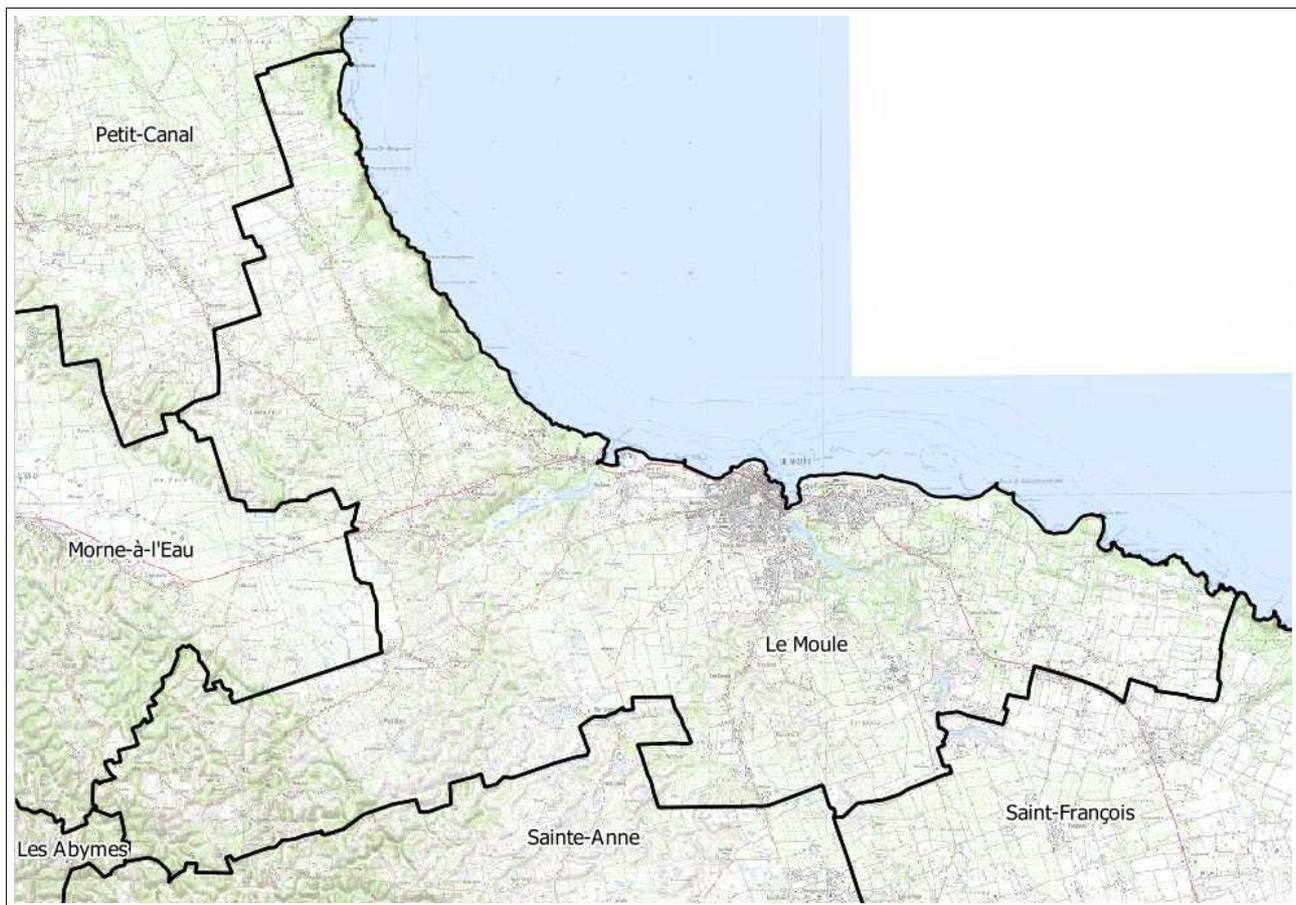
1 Contexte, présentation du projet de Plan Local d'urbanisme de la commune du Moule et enjeux environnementaux

1.1 Présentation de la commune du Moule

La commune du Moule se situe à l'Est de la Grande-Terre. A l'Ouest, elle partage ses limites avec les communes de Petit-Canal, Morne-à-l'Eau, les Abymes, Sainte-Anne et Saint-François, tandis qu'à l'Est, elle s'ouvre très largement sur l'océan Atlantique. Peuplée de 22 689 habitants en 2012, pour une densité de 274 hab/km², la commune du Moule connaît une augmentation démographique ininterrompue depuis 30 ans. Le projet de PLU vise un objectif de 26 000 habitants en 2030.

La commune se caractérise par une diversité de biotopes, des Grands Fonds à l'Ouest au littoral Atlantique à l'Est. La topographie plane d'une grande partie de la commune profite toutefois à l'extension d'une urbanisation diffuse, principale cause de dégradation de ses formations végétales. Le réseau hydrographique est très limité mais les zones humides, diversifiées, méritent une attention particulière, notamment du fait du rôle écologique qu'elles peuvent jouer.

Si 75 % de son territoire est couvert d'espaces en culture, il en demeure pas moins que Le Moule est exposé à des risques de mitage, de pollutions et d'artificialisation des sols qui menacent le fondement même de l'économie de la commune.



Commune du Moule (extrait du SCAN 25 IGN)

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

Le projet de PLU du Moule a été arrêté par délibération du conseil municipal du 15 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 identifie les enjeux suivants sur ce territoire :

- la qualité et la diversité des milieux naturels et la nécessaire maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- les risques naturels et technologiques ;
- la qualité du cadre de vie en particulier aux abords de la centrale bagasse/charbon du Moule (qualité de l'air, bruit, nuisances liées aux camions de charbon sur les routes) ;
- le patrimoine historique et culturel de la commune.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

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

L'Autorité environnementale note la bonne qualité de la présentation de l'état initial. La méthodologie est clairement énoncée en préambule. Elle 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 l'évaluation de l'environnement sur la commune du Moule.

L'état initial expose les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan. Les perspectives d'évolution sont traitées de manière satisfaisante. Les auteurs de l'étude rappellent par ailleurs, dans chacune des thématiques traitées, les objectifs de référence fixés aux niveaux national et régional.

Néanmoins, l'Ae note plusieurs manquements :

Concernant la biodiversité, les Grands-fonds ne sont traités que pour le paysage alors qu'ils mériteraient, en dépit de leur dégradation certaine, d'être déclinés dans la partie « biodiversité », car ils abritent une végétation singulière et des espèces végétales et animales rares et menacées. Leur flore est d'ailleurs beaucoup plus originale que celle du littoral. L'absence de la prise en compte de cette zone dans l'état initial empêche sa protection et sa mise en valeur dans le règlement. Cette zone est pourtant classée en ZNIEFF² II qui aurait dû opportunément être prise en compte dans les choix d'aménagement. Les milieux marins littoraux ne sont pas évoqués alors qu'ils sont riches, connectés aux milieux côtiers et grandement à l'origine de la fréquentation et de la pratique de loisirs de la commune. Enfin, les continuités écologiques ne sont ni évoquées, ni cartographiées.

Par ailleurs, concernant la thématique « Eau », l'état initial ne fait pas apparaître les deux captages présents sur la commune, ni le forage de Celcourt, situé sur la commune de Saint-François, et dont le périmètre de protection déborde sur la commune. Enfin, s'il est

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

important que l'état initial signale la présence des deux sites pollués enregistrés dans la base de données BASOL, la décharge du Moule et la sucrerie Gardel, l'Ae s'étonne de ne pas y trouver le site de l'usine thermique bagasse/charbon.

La base de données BASIAS enregistre sur la commune du Moule 45 sites industriels et activités de services susceptibles d'engendrer une pollution.

L'Ae recommande de reprendre l'état initial pour tenir compte de la biodiversité spécifique présente dans les Grands-Fonds et les milieux marins côtiers, et d'analyser les continuités écologiques. Elle recommande de prendre en compte les captages présents sur la commune, et celui dont le périmètre de protection déborde sur la commune, ainsi que les sites pollués et les sites industriels susceptibles d'engendrer une pollution et en particulier celui de la centrale bagasse/charbon.

2.2 Exposé des motifs pour lesquels le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune du Moule 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

La partie consacrée à la justification des choix retenus s'attache à rappeler les grands objectifs du PADD retenus par la collectivité, et à argumenter la pertinence des OAP et des zones définies dans le PLU.

Un des chapitres justifie de façon pertinente l'objectif d'évolution démographique envisagé par la commune. Celui-ci repose sur le maintien de la croissance observée depuis 1982, soit 26 000 habitants en 2030. Ses besoins sont évalués à 3 000 logements nouveaux d'ici 2030, d'une part, pour accueillir les habitants supplémentaires dans la commune et, d'autre part, pour anticiper la diminution conjoncturelle du nombre de personnes par ménage. Pour ce faire, la commune prévoit une répartition des logements de la manière suivante :

- 1600 logements en zones urbaines ;
- 1814 logements en zones à urbaniser.

Le SAR définit par ailleurs 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* ». Pourtant, comme rappelé dans la justification des choix retenus, les zones urbaines comptent 180 hectares de foncier vierge mobilisable, soit, pour une densité théorique de 50 logements/ha, 9 000 nouveaux logements potentiellement constructibles, sans compter le potentiel représenté par les logements vacants, non pris

en compte dans l'analyse. L'Ae rappelle que le SAR préconise en moyenne 50 logements/ha dans les zones U et 30 logements/ha dans les zones AU.

Pour autant, ces densités moyennes peuvent varier, dans la mesure où, comme le préconise là aussi le SAR, les espaces interstitiels des zones urbaines ont aussi vocation à accueillir des équipements, des espaces de loisir, des espaces verts et des parcs urbains.

Enfin, l'évaluation des besoins en logements nouveaux pose aussi la question de la capacité des réseaux et des besoins en eau potable que la partie « *justification des choix retenus* » n'évalue pas.

L'Ae recommande, en matière de nouveaux logements, de justifier les besoins fonciers au regard des objectifs du SAR, en tenant compte des dents creuses et des logements vacants raisonnablement mobilisables, tout en réservant une partie de ces espaces à l'installation d'équipements ou de parcs urbains.

L'Ae recommande également d'évaluer la capacité des réseaux à absorber la réalisation de nouveaux logements et, le cas échéant, d'évaluer les besoins en termes de création de nouveaux réseaux.

2.3 Analyse des effets probables du Plan Local d'urbanisme de la commune du Moule

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement repose sur l'évaluation qualitative des incidences du PADD et des OAP sur les différentes thématiques environnementales traitées. L'analyse est conforme aux attentes suscitées par l'analyse de l'état initial. Elle expose clairement le projet de la commune et en analyse les incidences sur l'environnement, de façon détaillée et hiérarchisée.

Les incidences environnementales du zonage et du règlement font l'objet d'un traitement spécifique et détaillé. L'étude s'appuie sur une analyse quantitative confrontant le projet de PLU avec le POS, puis spécifique en zoomant sur les secteurs à urbaniser de la commune.

L'OAP du secteur de Gardel prévoit le développement d'un éco-quartier dans le périmètre de l'usine sucrière Gardel et de l'usine thermique bagasse/charbon, sites industriels classés ICPE. Or, l'étude n'analyse pas la compatibilité entre une présence résidentielle de haute qualité environnementale et des activités industrielles, sources de nuisances et de pollution, en particulier atmosphérique (cf. état initial page 60).

L'Autorité environnementale recommande au maître d'ouvrage d'analyser la compatibilité dans un même secteur entre les activités industrielles et de l'habitat résidentiel de haute qualité environnementale. Elle recommande par ailleurs, dans ce cas en particulier, de

présenter des variantes alternatives en termes de localisation, et de démontrer en quoi le projet retenu est celui qui présente le moins d'impact sur l'environnement.

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

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation font l'objet d'un développement spécifique au sein de l'évaluation environnementale du PLU du Moule. L'analyse fournie est cohérente avec les autres documents constitutifs de l'évaluation. Les auteurs de l'étude s'attachent en effet à reprendre le déroulement de l'analyse qui a prévalu à la proposition de mesures correctives, ce qui éclaire sur la logique de la méthode mise en œuvre. Les impacts sur l'environnement, identifiés depuis le PADD et les OAP, sont clairement localisés et qualifiés selon leur nature et leur portée. Cette analyse des impacts négatifs et positifs conclut à un bilan par thématique, d'autant plus accessible qu'un curseur visuel et une carte viennent appuyer la démonstration. A partir de ce constat, les auteurs de l'étude proposent des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les impacts négatifs préalablement identifiés, traduites ensuite dans le projet de PLU, sans préciser celles qui sont retenues dans le PLU.

Globalement, l'Autorité environnementale recommande de distinguer systématiquement les mesures qui ont effectivement été concrétisées dans le projet de PLU, de celles qui ne l'ont pas été.

L'analyse des mesures réalisée par l'Autorité environnementale ci-dessous ne porte que sur celles dont une remise en question est souhaitable, les autres étant implicitement jugées satisfaisantes.

Le SAR recommande la maîtrise, voire la réduction de la densité automobile. Or cet objectif n'apparaît pas au niveau du PADD qui n'envisage pas le développement de modes de transport alternatifs, autrement qu'en créant des sentiers et chemins à vocation touristique. En revanche, il est bien précisé que « *les impacts énergétiques des projets de création de zones d'activités économiques se retrouvent compensés par des mesures d'incitation aux modes de transports doux* », mais sans que le lecteur dispose du détail de ces mesures. Pourtant, la topographie du territoire du Moule se prête bien à la pratique de la marche à pied et du vélo, si tant est qu'une stratégie globale et des aménagements spécifiques en permettent le développement.

La commune ne propose pas de mesures ERC spécifiques à la protection des captages, ni à l'alimentation en eau potable.

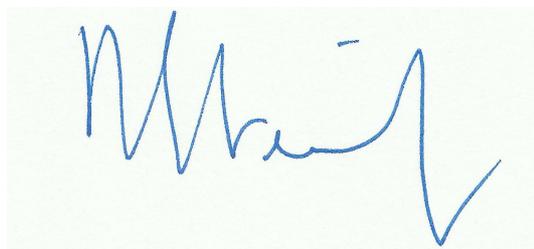
Le projet de PLU « *favorise le maintien de la biodiversité [...] en protégeant les espaces littoraux, les zones humides et les continuités écologiques* » sans que ceux-ci ne soient

clairement identifiés dans l'état initial. Comment affirmer dès lors que la voie de contournement du bourg, qui est selon l'Ae nécessaire, ne rompra pas les continuités ?

L'Ae recommande une véritable prise en considération des modes de transports alternatifs à la voiture, ceux-ci pouvant infléchir des impacts négatifs identifiés dans les thématiques du changement climatique, des nuisances sonores, de la qualité de l'air et du cadre de vie. Elle recommande à cet égard une analyse des modes de circulation doux (marche à pied, vélo...) en pratique sur la commune et in fine leur développement.

L'Ae recommande à la commune d'affiner son analyse concernant notamment les modes de transport, l'eau et les continuités écologiques de manière à proposer des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation adaptées.

La présidente de la mission d'autorité environnementale

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mauricette', is centered on a light green rectangular background.

Mauricette STEINFELDER