



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Louis

n°Ae: 2016-247

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 15 février 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Louis.

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 Saint-Louis, le dossier ayant été reçu complet le 22 novembre 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 1er décembre 2016 le directeur général de l'agence régionale de santé, et a pris en compte sa réponse en date du 9 janvier 2017.

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, porté par la commune de Saint-Louis a été arrêté le 4 novembre 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'Ae note que le projet de PLU a fait l'objet d'un avis défavorable de la CDPNAF en date du 15 décembre 2016.

L'évaluation environnementale livrée par la commune ne répond pas pleinement aux objectifs pour lesquels elle est imposée. De manière globale, elle 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 alors que la commune dispose d'une grande richesse en termes de terres agricoles, de biodiversité, de paysage et d'éléments du patrimoine culturel. 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 sur l'environnement. 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 d'une des raisons d'être de l'évaluation environnementale.

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

L'Autorité environnementale recommande d'apporter le plus grand soin à la présentation de l'analyse, en favorisant la hiérarchisation du contenu, la réalisation de synthèses en fin de chapitre et la multiplication de cartes géographiques, ceci afin de permettre une lecture intuitive mettant en avant les idées principales. De même, l'Ae recommande la présentation des enjeux environnementaux sous forme d'un tableau unique permettant, à travers la mise en œuvre d'un code couleur, de visualiser et comparer ces enjeux sur le territoire. Elle recommande également d'approfondir l'analyse du patrimoine bâti d'une part, et des perspectives d'évolution de l'état initial d'autre part, ces dernières devant permettre, avec la hiérarchie des enjeux, d'alimenter les chapitres suivants de l'évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale recommande que l'argumentation des choix retenus tienne compte de l'impact de ces choix sur l'environnement et montre que les préoccupations environnementales ont bien été intégrées très en amont dans le processus d'élaboration du PLU. Il s'agit également de soigner tant le fond que la présentation pour permettre au lecteur d'assimiler rapidement les idées principales de l'analyse.

L'Autorité environnementale recommande la mise en œuvre d'une méthode, clairement énoncée, qui mette en évidence la linéarité du cheminement intellectuel guidant l'analyse de l'évaluation environnementale dans son ensemble, étant entendu qu'un lien de cause à effet doit lier chaque partie de l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande de proposer autant de mesures que l'analyse des effets du projet sur l'environnement rendrait nécessaires, quelle que soit la thématique impactée. Ces mesures doivent être volontaristes, contraignantes, opérationnelles et si possible, quantifiables. Elles doivent en outre être identifiées dans les parties du PLU qui les contiennent.

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. 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 de Saint-Louis : 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 Saint-Louis est également fourni, toujours pour la complète information du public.

1 Contexte, présentation du projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Louis et enjeux environnementaux

1.1 *Présentation de la commune de Saint-Louis*

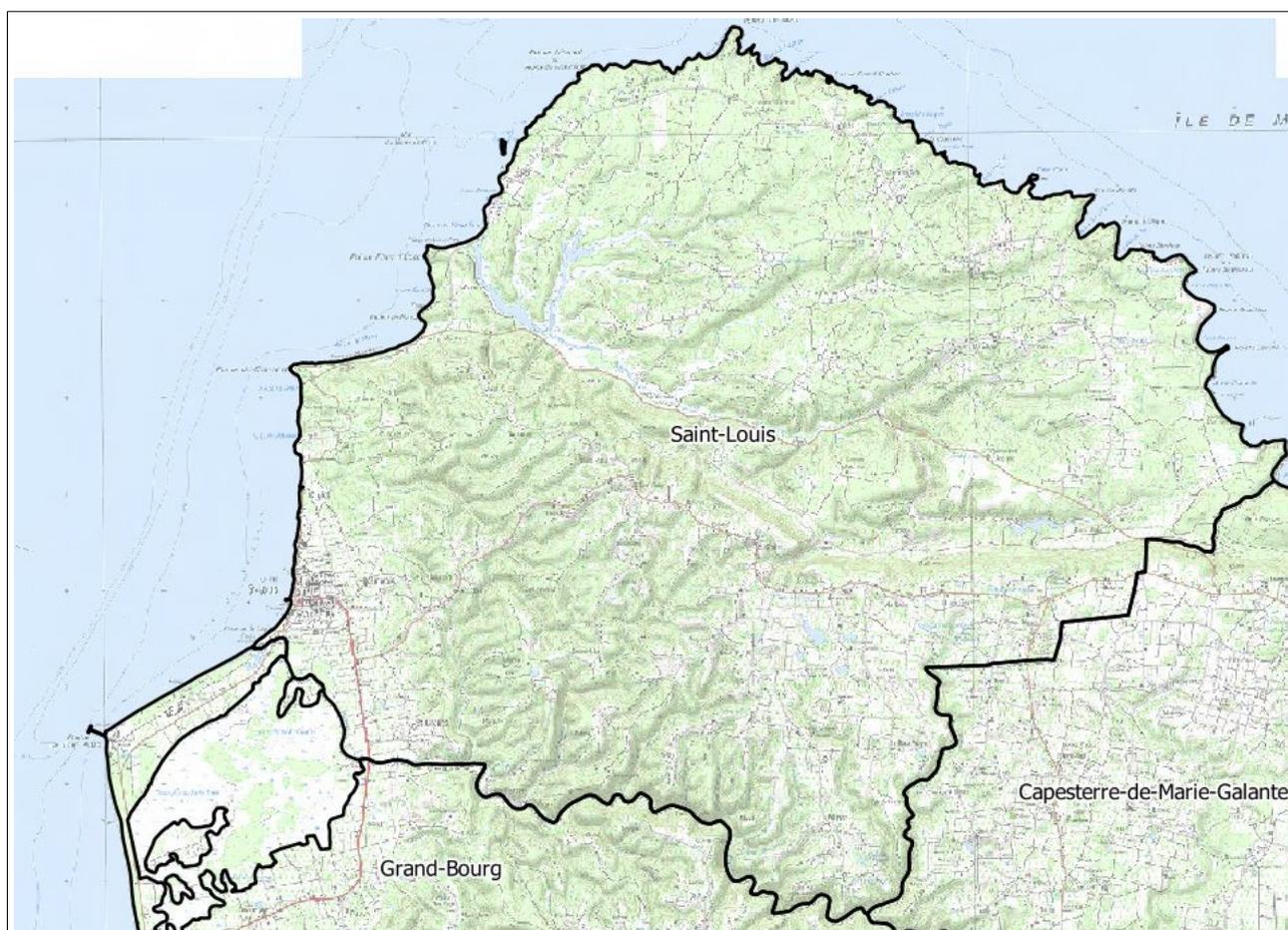
La commune de Saint-Louis se situe au Nord-Est de Marie-Galante. Elle partage ses limites avec les communes de Capesterre-de-Marie-Galante et Grand-Bourg. Peuplée de 2 540 habitants en 2014, Saint-Louis est une des communes les moins peuplées de Guadeloupe et connaît une déprise démographique ininterrompue depuis 50 ans. Le projet de PLU poursuit cependant un objectif très audacieux au regard des tendances démographiques de fond, faisant passer la population de 2 540 habitants en 2014 à 3 150 habitants en 2035 en hypothèse basse.

La commune se caractérise par la présence de la Barre de l'île qui coupe son territoire en deux, avec notamment à l'Ouest, les côtes basses et le bourg de Saint-Louis et, à l'Est, les zones humides de Vieux-Fort et les falaises du littoral. La faible urbanisation et la pratique d'une agriculture encore dominante dans l'économie du territoire ont contribué à préserver un environnement remarquable protégé ou inventorié à plusieurs titres :

- Trois ZNIEFF² de type 1 : Plage et Bois de Folle Anse ; Barre de l'île ; Falaise Est de Marie-Galante ;

² ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique

- Une ZNIEFF de type 2 : Marais de Saint-Louis ;
- Deux arrêtés préfectoraux de protection de Biotope : Le Trou à Diable ; Marais et Bois de Folle-Anse ;
- Un Site Classé : Falaises Est de Marie-Galante ;
- Classement en Espace Remarquable du Littoral au titre de l'article L.146-6 du Code de l'Urbanisme de trois sites : Rivière du Vieux-Fort ; Falaises Est ; Marais et Bois de Folle-Anse ; secteur de la Pointe du cimetière.



Commune de Saint-Louis (extrait du SCAN 25 IGN)

1.2 Contexte du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Louis

Le projet de PLU de Saint-Louis a été arrêté par délibération du conseil municipal du 4 novembre 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 préservation de la qualité et la diversité des milieux naturels ;
- la mise en valeur du paysage et du patrimoine culturel bâti;
- le maintien des terres agricoles à bon potentiel ;
- la prise en compte des risques naturels.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

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

L'état initial satisfait globalement aux objectifs de l'évaluation environnementale. La qualité de l'analyse est toutefois entachée par la faible lisibilité de certaines illustrations et l'absence de cartes sur certains champs étudiés. A noter également le traitement hétérogène des thématiques qui souffre souvent d'une absence de hiérarchisation et de synthèse.

Concernant le patrimoine bâti, les repérages indiqués dans la première partie du rapport de présentation sont insuffisants. Il en est de même pour les moulins, absents de ce repérage alors qu'il s'agit d'une collectivité appartenant à « l'île aux 100 moulins ». De plus, comme rappelé dans l'état initial, le patrimoine architectural est dans un état très précaire. Dans ce contexte, et dans la perspective de préserver et mettre en valeur ces éléments identitaires, il aurait été pertinent de réaliser un recensement du bâti patrimonial. Le potentiel de développement de la collectivité autour des sites patrimoniaux domestiques et industriels (usine, moulins, voies de chemins de fer...), passe en effet par une réflexion autour de l'identification et du repérage des éléments identitaires de la commune et plus largement, de l'ensemble de l'île (moulins, cases traditionnelles, etc).

Concernant le patrimoine naturel, une cartographie des zones d'intérêts écologiques, des zones humides, des zones protégées paraît nécessaire à l'aboutissement de l'état initial des milieux naturels. De même, il convient de décrire les sites du Conservatoire du Littoral dans les espaces naturels protégés, tout comme les terrains en forêt domaniale du littoral de l'ONF.

Le dernier chapitre est consacré aux perspectives d'évolution de l'environnement et commence par hiérarchiser les enjeux, par thématiques et par zones. Une analyse détaillée de la « *sensibilité du territoire communal par domaine environnemental* » est bien réalisée, mais mériterait davantage de soin et d'homogénéité en termes de présentation.³

L'analyse des perspectives d'évolution, quant à elle, est superficielle et ne rend pas compte des risques ou des bénéfices que supposerait l'absence de PLU. Pire, l'analyse se contredit : « *ces dernières années a vu une sensibilisation grandissante à la protection de l'environnement [...]. Ainsi, le maintien du « scénario au fil de l'eau » pourrait se traduire par une mauvaise prise en compte des différents aspects environnementaux de la commune, induisant par exemple l'urbanisation de secteurs d'intérêt environnemental majeur ou des risques de pollutions dans des zones protégées* ». De plus, l'exemple donné n'est ni localisé, ni argumenté. En revanche, ce chapitre nous apprend qu'il existe une corrélation négative frappante entre la population, d'une part, et le nombre de résidences principales, d'autre part. Pourtant, les auteurs de l'étude ne semblent en tirer aucun enseignement sur l'urbanisme et l'étalement urbain. Il existe pourtant sur cette thématique une véritable nécessité à agir, quand on sait par ailleurs que Saint-Louis possède le plus fort taux de logements vacants de la Guadeloupe, qui s'élève à 30 %.

L'Autorité environnementale recommande d'apporter le plus grand soin à la présentation de l'analyse, en favorisant la hiérarchisation du contenu, la réalisation de synthèses en fin de chapitre et la multiplication de cartes géographiques, ceci afin de permettre une lecture intuitive mettant en avant les idées principales. De même, l'Ae recommande la présentation des enjeux environnementaux sous forme d'un tableau unique permettant, à travers la mise en œuvre d'un code couleur, de visualiser et comparer ces enjeux sur le territoire. Elle recommande également d'approfondir l'analyse du patrimoine bâti d'une part, et des perspectives d'évolution de l'état initial d'autre part, ces dernières devant permettre, avec la hiérarchie des enjeux, d'alimenter les chapitres suivants de l'évaluation environnementale.

³ Par exemple, pages 168 et 169, les deux premiers tableaux disposent d'une ligne de synthèse colorée, plutôt utile pour le lecteur, mais pas le troisième tableau. De même, page 169, les enjeux 2 et 3 sont exposés, sans commencer par l'enjeu 1. Le document se réfère également à des enjeux qui ne concernent pas Saint-Louis mais Capesterre de Marie-Galante (pages 173-174).

2.2 Exposé des motifs pour lesquels le projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Louis 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 zones définies dans le PLU. Comme pour les chapitres précédents, la présentation de l'analyse est laborieuse, peu, voire pas hiérarchisée, et surtout, le contenu s'attache principalement à justifier le projet pour lui-même, au détriment de la question environnementale qui aurait dû pourtant prévaloir dans cette évaluation environnementale. Ce chapitre, qui aurait dû précéder celui portant sur les incidences, est en fait placé après, ce qui jette un doute sur la maîtrise de la méthode d'évaluation environnementale, quand on considère la succession logique des parties, prévues par la réglementation, qui devrait la composer.

Le choix du scénario démographique retenu par la collectivité y est exposé. Contre toute attente, ce choix fait porter la population à 3 150 habitants en 2 035 (hypothèse basse). Si cette hypothèse semble difficile à justifier au regard des tendances démographiques de ces dernières décennies, elle ne l'est pas davantage au regard des conséquences environnementales qu'elle fait peser sur le territoire, notamment en entraînant l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

Pour ce qui concerne l'analyse du zonage, l'abondance de chiffres et d'argumentaires dessert la démonstration qui est attendue et qui consiste essentiellement à établir un comparatif entre les pertes et gains des différentes zones comparables du POS et du PLU et à justifier les modifications d'affectation. Il serait sans doute plus efficace et compréhensible de disposer d'une analyse directe, tenant en quelques pages, mettant en évidence les impacts positifs et négatifs de ces changements d'affectation sur l'environnement, de manière à alimenter ensuite la proposition de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

Concernant les OAP, la superficie de 29,37 hectares prévue paraît disproportionnée au regard de l'évolution démographique de la population communale. Pour les OAP de Vieux Fort/Catherine et de Ménard, la lecture et la compréhension du document sont rendues difficiles du fait de la présence de cartes peu lisibles, voire sans aucune légende. Ces OAP sont évoquées dans leur ensemble dans un premier temps, puis dans le détail pour chacune d'entre elles. L'articulation entre ces sites, très proches géographiquement, et la justification des surfaces considérées sont peu intelligibles. Il est mis en avant qu'un des objectifs consiste à éviter une urbanisation linéaire, le long du réseau routier. Or, ces trois OAP vont justement dans le sens d'une urbanisation le long de la route.

D'autre part, il paraît pertinent de garder une zone tampon en arrière de la bande des 50 pas géométriques, afin d'assurer une bonne protection du littoral. Il aurait également fallu prendre en compte les éléments naturels remarquables existants sur le secteur (zones humides, mares etc.).

L'Autorité environnementale recommande que l'argumentation des choix retenus tienne compte de l'impact de ces choix sur l'environnement et montre que les préoccupations environnementales ont bien été intégrées très en amont dans le processus d'élaboration du PLU. Il s'agit également de soigner tant le fond que la présentation pour permettre au lecteur d'assimiler rapidement les idées principales de l'analyse.

2.3 Analyse des effets probables du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Louis

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement est présentée par thématique environnementale. L'étude des incidences du projet de PLU de Saint-Louis souffre du même déficit de présentation et de méthode souligné précédemment, ce qui rend la compréhension de l'analyse laborieuse et peu convaincante. Il eût été plus clair de rappeler succinctement la progression des analyses établies préalablement, telle la hiérarchisation des enjeux confrontée aux constituants du projet de PLU, tout en mettant en exergue les conséquences positives et négatives du plan sur les différentes thématiques environnementales identifiées.

Or, dans le cas présent, au mieux, l'analyse démontre, sans discernement, le faible impact du projet sur l'environnement, au pire, elle justifie les choix concourant à l'élaboration du PLU, ce qui relève alors du chapitre analysé précédemment (*cf. § 2.2*), ou encore émet des recommandations, ce qui relève du chapitre suivant consacré aux mesures ERC⁴. S'il est tout à fait envisageable, et même cohérent, de traiter simultanément les incidences et les mesures ERC, il convient en revanche de pouvoir clairement les distinguer, d'établir des liens de cause à effet entre elles, autant dans la démonstration intellectuelle, que dans la présentation elle-même. Il s'agit autant de structurer le récit, que de l'illustrer.

Pour ce qui concerne l'occupation des sols, l'analyse est quelque peu hâtive, affirmant que « *le zonage qui a été défini respecte l'occupation des sols actuelle* ». Plutôt que de l'affirmer, une démonstration à l'aide d'un tableau comparant chaque zone, avant et après projet, eût été plus convaincante. En outre, l'étude du zonage met en évidence des déclassements de zones agricoles en zone à urbaniser, par exemple sur les secteurs de Belle-Plaine, Marie-Louise, Ribourgeon, Pontinette et de Barre de l'Île, injustifiés au regard du bâti peu ou pas présent sur certaines portions. L'Ae a noté l'avis défavorable de la CDPENAF en date du 15 décembre 2016 au regard du zonage proposé par ce projet de PLU.

4 ERC : Éviter, réduire, compenser

L'Autorité environnementale recommande la mise en œuvre d'une méthode, clairement énoncée, qui mette en évidence la linéarité du cheminement intellectuel guidant l'analyse de l'évaluation environnementale dans son ensemble, étant entendu qu'un lien de cause à effet doit lier chaque partie de l'évaluation environnementale.

2.4 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 note la faiblesse générale de l'analyse qui tient en une page.

Les mesures d'évitement proposées portent 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.

Les mesures de réductions portent, elles aussi, sur l'étalement urbain, mais aussi sur la qualité du paysage, c'est du moins ce que le lecteur peut en déduire puisque peu de précisions sont données sur le contenu de ces mesures inscrites au règlement.

Bien d'autres mesures de réduction auraient pu être proposées. Par exemple, face à la désertification de l'île et dans l'objectif de conserver son identité, il aurait été opportun de présenter des mesures visant à réutiliser des bâtiments à valeur patrimoniale dans le bourg. De même, s'agissant de l'entité naturelle composée du Marais de Vieux Fort, de la Pointe Canot et de l'Anse de Mays, il aurait été opportun d'éviter toutes nouvelles constructions au sein de ce secteur riche en biodiversité et qui pourraient créer un mitage « disgracieux » et impactant. Il en va de même avec la zone UDa⁵ de Ménard qui couvre un site actuellement vierge d'urbanisation (parcelle AC 200) et qui se trouve entre deux zones UD⁶. Sur cette parcelle existe une zone humide de type mare qui mériterait d'être conservée.

Enfin, les auteurs de l'étude affirment que « *grâce aux mesures d'évitement et de réduction, le PLU n'aura pas d'incidences sur l'environnement. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire d'apporter de mesures compensatoires* ». Or, au regard de la qualité générale de l'évaluation environnementale du PLU de Saint-Louis, l'Autorité environnementale est en droit de douter de l'absence d'incidences du projet sur l'environnement.

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

5 Zone de construction à usage industriel, d'entrepôt commercial ou agricole

6 Zone urbaine mixte de densité faible à dominante d'habitat résidentiel

quantifiables. Elles doivent en outre être identifiées dans les parties du PLU qui les contiennent.
