



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

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

**n°Ae: 2016-250**

# 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 11 janvier 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Sainte-Rose.*

*Étaient présents et ont délibéré : Mauricette Steinfeld et Nicole Olier et Gérard Berry.*

*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.*

*L'Ae a été saisie pour avis par la commune de Sainte-Rose, le dossier ayant été reçu complet le 18 octobre 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 novembre 2016 le directeur général de l'agence régionale de santé, et a pris en compte sa réponse en date du 28 décembre 2016.*

*L'Ae a pris également connaissance de l'avis de la CDPENAF émis conformément aux dispositions de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, en date du 24 novembre 2016, qui était défavorable.*

*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 Plan Local d'Urbanisme, porté par la commune de Sainte-Rose a été arrêté le 5 octobre 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) et avec la charte du parc national de Guadeloupe, la commune ayant adhéré à la charte du parc.

La commune de Sainte-Rose est une commune au caractère rural et agricole, qui jouit d'un cadre de vie favorable à son développement, non loin du principal centre économique de la Guadeloupe. Pour autant, ce développement est notamment entravé par une circulation souvent engorgée sur la RN2, seule voie d'accès à la commune. Dans ce contexte, et vue les tendances démographiques observées depuis 2008, l'objectif de 10 000 nouveaux habitants visés par la commune d'ici 2030 semble difficilement tenable.

Quoiqu'il en soit, l'évaluation environnementale livrée par la commune ne répond pas 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. L'analyse est souvent 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 suppression, 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'autorité environnementale recommande d'une part, de compléter l'état initial par l'exposé des perspectives de son évolution en l'absence de PLU et, d'autre part, de développer les parties consacrées aux corridors écologiques, aux zones humides et aux énergies.

L'autorité environnementale recommande la mise en œuvre d'une méthodologie équilibrée, sans concession, apte à mettre en lumière autant les effets bénéfiques que

négatifs de chaque composante du projet de PLU sur toutes les thématiques environnementales impactées.

L'Autorité environnementale recommande que toutes les mesures soient prises pour mettre en cohérence le projet de PLU avec l'ensemble des ambitions de la commune en matière environnementale et inscrites au PADD (énergie, trame verte et bleue, cadre de vie...). Elle rappelle en outre l'obligation de prendre les mesures indispensables pour mettre le projet de PLU en compatibilité avec la charte de territoire du PNG, notamment en matière de trame verte et bleue.

# 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 Sainte Rose. 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 Sainte-Rose : 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 Sainte-Rose est également fourni, toujours pour la complète information du public.

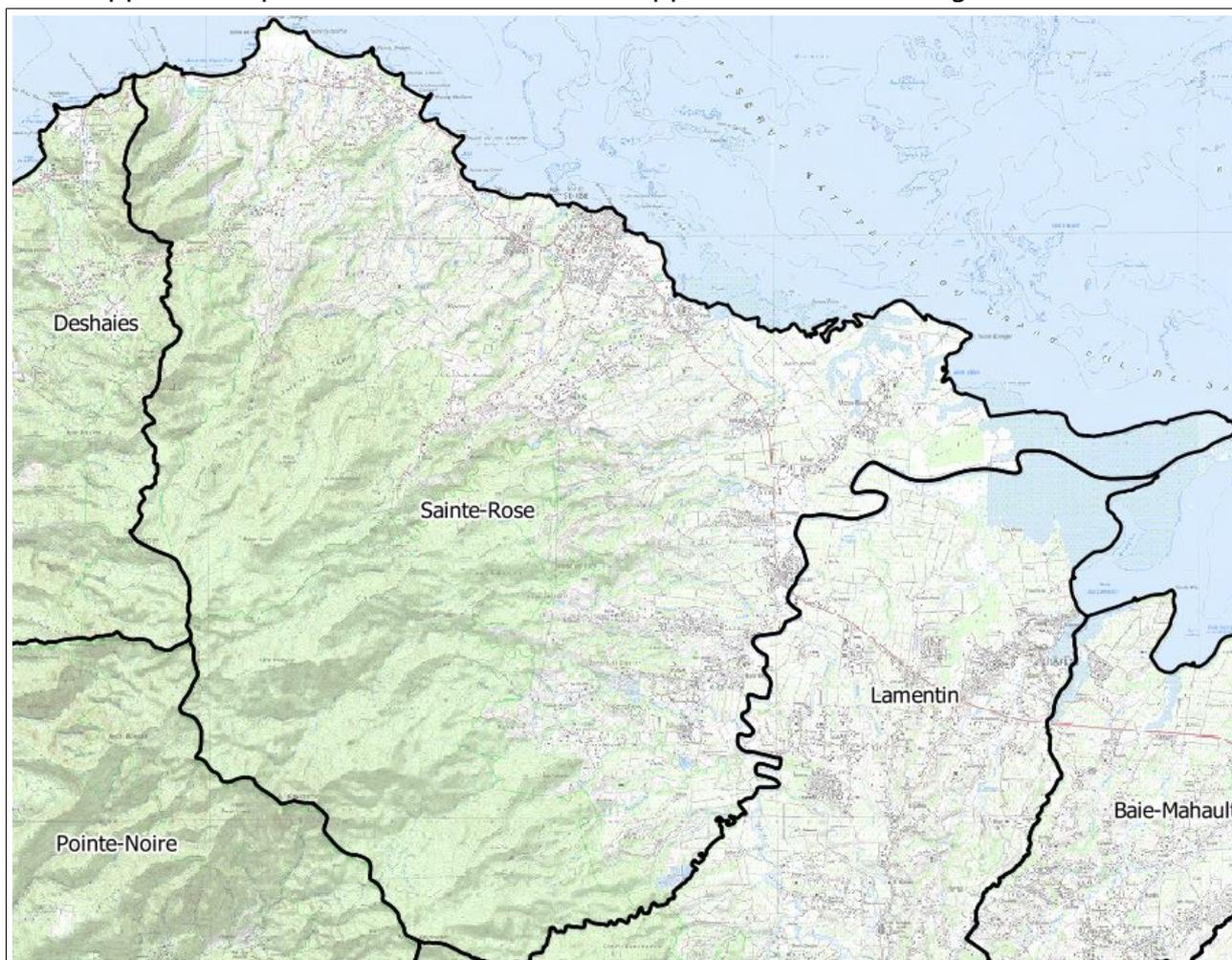
## **1 Contexte, présentation du projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Sainte-Rose et enjeux environnementaux**

### ***1.1 Présentation de la commune de Sainte-Rose***

La commune de Sainte-Rose se situe au Nord de la Basse-Terre. C'est une commune adhérente à la charte de territoire du parc national de Guadeloupe. Elle partage ses limites administratives avec Deshaies, Pointe-Noire et Lamentin. Peuplée de 20 379 habitants en 2012, pour une densité de 170 hab/km<sup>2</sup>, la commune de Sainte-Rose connaît une augmentation démographique ininterrompue depuis 30 ans, tendant toutefois à ralentir depuis 2008. Le taux de variation annuel passe en effet de +1,4 % entre 1999 et 2009 à +0,6 % entre 2008 et 2013. Pour autant, le projet de PLU vise un objectif très ambitieux de 30 000 habitants en 2030, soit une augmentation moyenne de la population de 2,38 % par an, quatre fois supérieure à la variation de population observée entre 2008 et 2013.

La commune se caractérise par une topographie diversifiée, délimitée au Nord-Est par les eaux calmes du Grand Cul-de-Sac Marin, pour partie cœur marin et pour partie aire marine adjacente du parc national de la Guadeloupe. Les paysages y sont variés, tout comme les habitats naturels dont certains d'entre eux bénéficient d'un statut de protection et d'autres sont reconnus pour leurs qualités naturelles. Un tiers des sols est

de valeur agronomique forte ce qui, couplé avec des pluies importantes, constitue une réelle opportunité pour le maintien et le développement du secteur agricole.



*Commune de Sainte-Rose (extrait du SCAN 25 IGN)*

## ***1.2 Contexte du Plan Local d'urbanisme de la commune de Sainte-Rose***

Le projet de PLU de Sainte-Rose a été arrêté par délibération du conseil municipal du 5 octobre 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 et avec la charte de territoire du parc national.

### **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 :

- préservation de la qualité et de la diversité des milieux naturels et des paysages en maîtrisant l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- prise en compte des risques naturels ;
- maîtrise des nuisances, de la qualité de l'air et de l'assainissement des eaux usées.

## **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 générale du contenu de l'état initial. Il expose les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan. En revanche, les perspectives de son évolution en l'absence de PLU ne sont pas traitées. D'autre part, certaines parties sont lacunaires voire manquantes telles les zones humides ou les corridors écologiques. Il convient cependant de signaler une partie bienvenue consacrée à la nature en ville et aux arbres remarquables, qui auraient pu toutefois être davantage développée.

Par ailleurs, il est mentionné un projet d'énergie marine au large de la commune (*cf. carte page 34 de l'état initial*) qu'il aurait été opportun d'aborder dans le corps du texte.

*L'autorité environnementale recommande d'une part, de compléter l'état initial par l'exposé des perspectives de son évolution en l'absence de PLU et, d'autre part, de développer les parties consacrées aux corridors écologiques, aux zones humides et aux énergies.*

### **2.2 Exposé des motifs pour lesquels le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Sainte-Rose 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, et à argumenter la pertinence des zones définies dans le PLU. Elle montre notamment l'évolution des zones urbaines et à urbaniser par rapport au POS, au

fil des différentes versions du PLU, de mars à septembre 2016, ce qui laisse penser que le travail itératif caractérisant une évaluation environnementale a bien eu lieu.

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

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement s'organise selon deux parties, l'une étant générale, l'autre portant plus spécifiquement sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et les autres zones à urbaniser. L'étude des OAP est hiérarchisée de façon thématique, en distinguant les mesures qui ont été intégrées au PLU, de celles qui n'ont pas été retenues, tout en rappelant les incidences du projet sur l'environnement. La lecture de l'analyse, comme dans le reste de l'évaluation environnementale, est facilitée par des synthèses finales mises en évidence visuellement. En rappelant le nombre de logements à l'hectare ambitionné par la commune, les auteurs de l'étude permettent au lecteur de vérifier la conformité du projet avec les objectifs du SAR en matière de densification urbaine.

Toutefois, sur les deux premières parties traitant des incidences globales, la tendance de l'étude est à la démonstration d'un impact neutre, voire positif, sur chacun des domaines étudiés, du projet de PLU sur l'environnement, ce qui jette un doute sur la pertinence de la méthode mise en œuvre, sinon sur la sincérité de l'analyse. L'étude des incidences aurait dû, en effet, mettre en évidence les impacts négatifs et positifs, non pas de façon globale, mais de façon spécifique. Ceci aurait permis de nuancer le propos et d'identifier des pistes d'amélioration. Par exemple, les auteurs de l'étude auraient dû s'interroger sur la pertinence de l'échelle de représentation des trames vertes et bleues, plutôt que de juger positive leur seule évocation au niveau des OAP. En effet, les corridors écologiques ne connaissant aucune frontière administrative, leur étude doit être menée au moins au niveau communal, voire supra-communal. De même, s'il est vrai que le classement de l'ensemble des périmètres de protection des captages en zone N ou Acap est positif, il n'en reste pas moins que l'augmentation de la population, telle qu'elle est souhaitée par la commune, constitue en soi une pression forte sur l'eau et sur les milieux que la seule « *perspective d'amélioration des réseaux et des équipements* », sur lequel le PLU n'a aucune influence<sup>2</sup>, ne suffira ni à éviter ni à réduire.

Globalement, il apparaît que le projet de PLU tend vers une densification urbaine du littoral, notamment sur la frange allant de Clugny au bourg, incluant les OAP de la Ramée et de Manbia. Cette densification du trait de côte n'est pas sans conséquences sur les risques liés aux changements climatiques (recul du trait de côte, inondations...) et suppose d'adapter les aménagements sur ces secteurs. Concernant l'OAP de Manbia, la municipalité projette la création d'un golf qui n'est ni localisé précisément, ni analysé au regard de ses impacts probables sur l'environnement et sur l'eau. De même, la

---

2 la Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre exerce la compétence eau et assainissement sur son territoire.

justification d'un classement en zone 2AUt d'une partie de la section Cluny, attenante à une zone agricole, au Sud de la route nationale, peut se poser.

***L'autorité environnementale recommande la mise en œuvre d'une méthodologie équilibrée, sans concession, apte à mettre en lumière autant les effets bénéfiques que négatifs de chaque composante du projet de PLU sur toutes les thématiques environnementales impactées.***

#### ***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 de Sainte-Rose. Celles qui ont été intégrées au PLU tiennent sur quatre pages, tandis que les mesures complémentaires qui n'ont, selon les auteurs, pas vocation à intégrer le document d'urbanisme pour le moment, tiennent sur trois pages.

Comme le laissait présager l'analyse des incidences, les mesures, bien qu'elles soient pertinentes, méritent d'être développées, autant qualitativement que quantitativement, en portant sur toutes les problématiques affectées. Par exemple, si l'application d'un coefficient de biotope<sup>3</sup> est une mesure de réduction plutôt positive en tant que telle, il reste cependant assez présomptueux de lui attribuer un quelconque bénéfice pour le « *maintien de la nature en ville et de la trame verte* ». Si tel est l'objectif, la densité et le type de plantes à recommander doivent être clairement annoncés. De plus, le coefficient de biotope pourrait également jouer un rôle positif en matière de cadre de vie et de confort thermique, ce qui n'est pas évoqué dans l'étude.

La même légèreté est relevée concernant l'analyse du zonage qui n'est traitée que du seul point de vue quantitatif. Il aurait été intéressant pourtant de comparer les zones nouvellement classées en zone agricole avec celles déclassées au regard de leur valeur agronomique.

Curieusement, vu le contexte déjà difficile des déplacements sur la commune, aucune mesure concrète n'est proposée pour développer les modes de transport doux et les liaisons maritimes. Par ailleurs, si l'état initial mentionne opportunément l'existence d'arbres remarquables sur le territoire de la commune, la surprise est grande de ne lire aucune mesure destinée à maintenir ce patrimoine ou à le développer. De la même façon, alors que les incidences de chaque OAP sont bien détaillées dans le chapitre précédent,

---

<sup>3</sup> Le coefficient de biotope est un coefficient qui décrit la proportion des surfaces favorables à la biodiversité (surface écoaménageable) par rapport à la surface totale d'une parcelle.

aucune mesure ne vise explicitement ces OAP sur lesquelles pourtant des recommandations particulières auraient pu être portées.

D'autre part, l'analyse mériterait d'être davantage valorisée, en précisant quelles mesures concrètes ont été intégrées au PLU. Par exemple, concernant le cadre de vie, une mesure porte sur « *la replantation d'éléments boisés à travers les aménagements nouveaux* », sans que le contenu de cette mesure ne soit détaillé. Présentée ainsi, cette mesure relève davantage d'une bonne intention que d'un réel engagement.

Certaines mesures complémentaires proposées en deuxième partie d'analyse sortent du champ de compétence du PLU et n'ont donc pas leur place dans l'évaluation environnementale. D'autres mesures en revanche auraient dû être présentées pour être intégrées au PLU. Pourquoi ne pas avoir proposé par exemple un cahier de recommandations pour réduire la consommation d'énergie dans l'habitat individuel et collectif et pour contribuer au développement des énergies renouvelables ? Les engagements manquent en effet de cohérences avec les ambitions de la municipalité qui « *affiche donc sa volonté [...] de s'engager dans une amélioration globale du confort et du cadre de vie pour ses habitants à travers une politique volontariste concernant les énergies renouvelables, les risques naturels, les nuisances sonores et la gestion des déchets* » (extrait du PADD, page 14) ?

***L'Autorité environnementale recommande que toutes les mesures soient prises pour mettre en cohérence le projet de PLU avec l'ensemble des ambitions de la commune en matière environnementale et inscrites au PADD (énergie, trame vert et bleue, cadre de vie...). Elle rappelle en outre l'obligation de prendre les mesures indispensables pour mettre le projet de PLU en compatibilité avec la charte de territoire du PNG, notamment en matière de trame verte et bleue.***

-----