



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA REGION GUADELOUPE

Autorité environnementale
préfet de région

<http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-environnementale-r34.html>

Plan Local d'Urbanisme
Présenté par la commune du Gosier

**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement
sur le dossier présentant le projet et comprenant l'évaluation
environnementale**

au titre de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme

N° : 2015-147

Objet : Plan Local d'Urbanisme de la commune du Gosier

Pièces transmises :

- rapport de présentation (décembre 2014) comprenant :
 - Livret 1 : diagnostic du territoire ;
 - Livret 2 : État initial de l'environnement ;
 - Livret 2 bis : synthèse de l'état initial de l'environnement ;
 - Livret 3 : analyses de incidences ;
 - Livret 4 : Justification des choix ;
 - Livret 5 : Mesures envisagées ;
 - Livret 6 : indicateurs de suivi ;
 - Livret 7 : résumé non technique.
- PADD - Projet d'aménagement et de Développement Durable (décembre 2014).
- OAP – Orientations d'Aménagement et de Programmation (décembre 2014).
- Règlement et planches graphiques (décembre 2014).
- Pièces annexes (décembre 2014) comprenant :
 - 5A – liste des emplacements réservés et des espaces boisés classés ;
 - 5B – annexes sanitaires ;
 - 5C – servitudes d'utilité publique ;
 - 5D – inventaire des zones humides ;

Date de l'accusé de réception par l'autorité environnementale : 07/01/2015

I-AVANT-PROPOS

La prescription de l'élaboration du PLU par la commune, en date du 31 août 2010, et les réflexions qui ont suivi, sont antérieures aux obligations s'imposant à la commune en matière d'évaluation environnementale depuis l'entrée en vigueur, au 1^{er} février 2013, du décret n° 2012-995 du 23 août 2012 réformant l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Par ailleurs, le projet présenté, qui fait suite à un premier arrêt de la commune en date du 4 juin 2013, vise à tenir compte des réserves émises depuis plus d'un an par les services de l'Etat.

Or, la présente évaluation environnementale, ne pouvant se prévaloir d'une totale co-construction avec le projet de PLU, n'est pas en mesure d'atteindre tous les objectifs pour laquelle elle est imposée. Par conséquent, l'autorité environnementale, consciente de ces difficultés, a examiné les documents transmis dans la perspective d'une prise en compte de ses remarques dans les évolutions futures du PLU.

II-CONTEXTE

II.1-Cadre juridique

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de Gosier est soumis à une évaluation environnementale au titre de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme et donne lieu au présent avis de « l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement » (article L.121-12 du même code), usuellement appelée « autorité environnementale ».

Selon l'article R121-15 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est le préfet de département. L'avis de l'Agence Régionale de Santé (ARS) a été sollicité.

L'avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale, et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU. Il doit être signé au plus tard trois mois après la date de réception de la saisine de l'autorité environnementale.

Le présent avis, transmis au maître d'ouvrage, sera joint au dossier d'enquête publique et mis en ligne

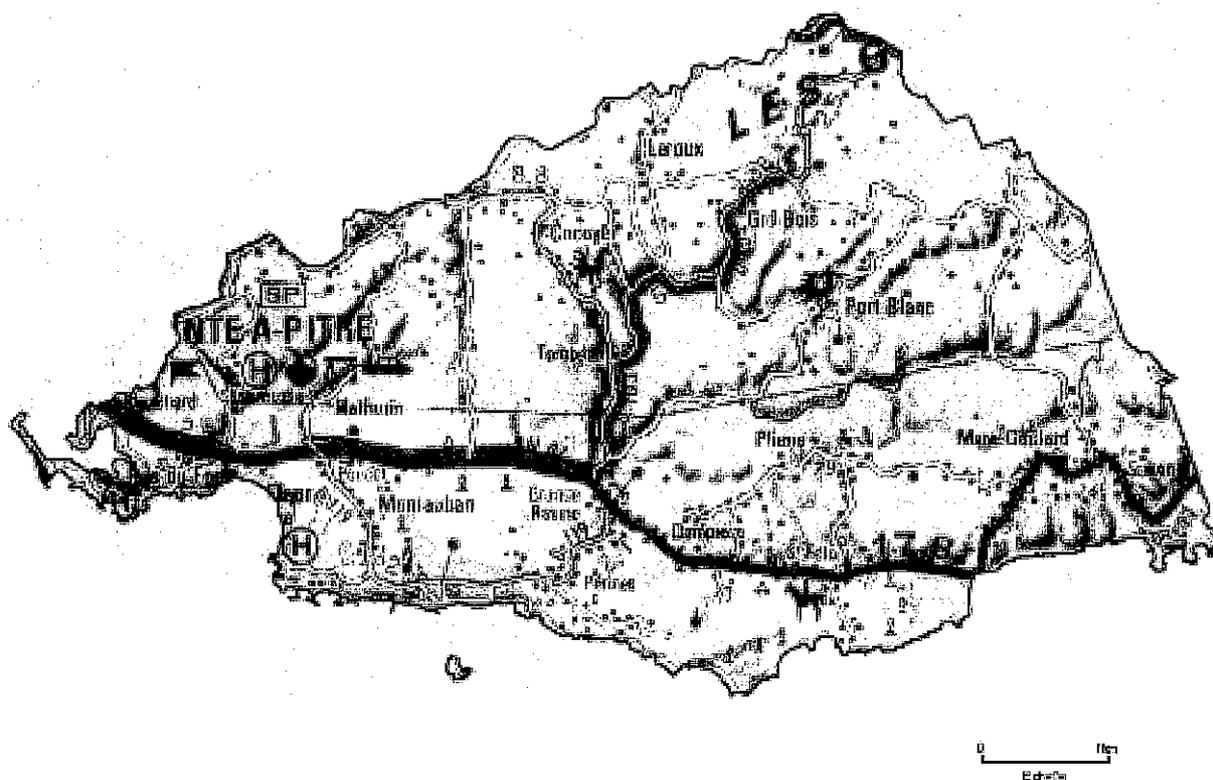
sur le site internet de la Déal.

En outre, l'autorité compétente pour approuver le document d'urbanisme informe le public et l'autorité environnementale de la manière dont il a été tenu compte de l'avis de l'autorité environnementale lors de l'approbation du PLU (article L.121-14 du code de l'urbanisme).

Il convient de rappeler à titre liminaire, que l'évaluation environnementale du document d'urbanisme ne se substitue pas à l'étude d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les aménagements envisagés par le PLU lui-même. Elle vise à informer le public et représente une première approche pour assurer une bonne prise en compte de l'environnement par le projet d'aménagement du territoire.

II.2-Présentation du projet

La commune du Gosier se situe au Sud-Ouest de la Grande-Terre, entre Sainte-Anne à l'Est, Les Abymes au Nord et Pointe-à-Pitre à l'Ouest. Peuplée de 27 114 habitants en 2011, elle se place au troisième rang des communes les plus peuplées de Guadeloupe, et au quatrième rang par sa densité de population. Le Gosier est l'une des quatre communes qui composent la nouvelle communauté d'agglomération de la Riviera du Levant.



Commune du Gosier (extrait du rapport de présentation)

Les atouts de la commune sont nombreux. Elle jouit en effet d'une position stratégique au sein de l'agglomération centrale et d'une économie dynamique fondée en grande partie sur le secteur touristique. En effet, les différentes politiques de développement de ces dernières décennies associées aux nombreux atouts du territoire ont contribué à la vocation balnéaire de premier plan du Gosier. Son cadre de vie et son littoral, sont tout autant appréciés des touristes que de la population locale.

En contre-partie, l'attractivité et le dynamisme de la commune génèrent un certain nombre de menaces. Gosier connaît en effet, depuis les années 1960, un épanouissement rapide. Les secteurs du tourisme et de la construction, dynamisés par les lois de défiscalisation des années 1990, échappent en partie à toute maîtrise foncière. Le Plan d'Occupation des Sols du Gosier, établie en 1976 et révisé en 1991, encourage en effet un étalement urbain désordonné, en rendant constructible 80 % de son territoire. L'urbanisation s'étend le long des axes de communication, et singulièrement dans le secteur des Grands Fonds, secteur autrefois à vocation agricole, siège d'un patrimoine naturel singulier.

Ce phénomène de croissance urbaine s'exerce selon une dynamique davantage subie qu'organisée, notamment au détriment des zones naturelles et agricoles. La déprise agricole s'exacerbe, tandis que la pression urbaine croissante réduit inéluctablement les richesses naturelles et paysagères du territoire.

Ce développement urbain a par ailleurs un coût pour la collectivité. La commune doit faire face à une demande d'équipements et de réseaux (transport, eau, assainissement...) difficile à satisfaire car dispersée. De plus, la plupart des équipements sportifs, culturels et socio-culturels, ainsi que les services publics, se situe au sud de la commune, principalement au niveau du centre historique. Cet étalement urbain, et l'inadaptation des transports collectifs, n'offrent aux habitants, comme mode de déplacement, que la voiture, dont on connaît par ailleurs les inconvénients en matière d'aménagement, de santé et d'influence sur le changement climatique.

II.3-Enjeux identifiés par l'autorité environnementale

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 manoeuvre que le document d'urbanisme met en oeuvre pour influencer sur ces enjeux.

L'autorité environnementale souligne les enjeux suivants sur ce territoire :

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

III-ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET AU REGARD DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

D'une manière générale, les documents soumis à l'avis de l'autorité environnementale témoignent d'une volonté de prise en compte des enjeux environnementaux sur le territoire de la commune. Le rapport de présentation (RP), qui tient lieu de rapport environnemental, contient l'ensemble des éléments requis par l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale note la bonne qualité générale de son contenu relatif à l'évaluation environnementale. La présence de nombreuses cartes de synthèse est très appréciable et contribue à rendre plus intelligible une problématique souvent rendue complexe par des spécificités naturelles, notamment topographiques, et humaines. En revanche, l'usage d'un nombre trop élevé de couleurs pour distinguer les zonages peut parfois rendre la carte incompréhensible et contre-productive (p33, livret 1).

Par ailleurs, bien que le dossier puisse être complet sur la forme, en revanche, sur le fond, de la lecture des différents éléments constitutifs de l'évaluation environnementale ne transparaît pas la continuité d'un raisonnement structuré, et donc d'une méthodologie, qui aurait prévalu à l'analyse du projet. Les liens illustrant le passage d'un état initial à la proposition de mesures, en passant par la caractérisation des impacts sont absents des documents transmis. Les impacts sur l'environnement étant par ailleurs traités de façon globale, sans hiérarchisation, les mesures proposées sont elles-mêmes de portée générale, non contraignantes, sans influences apparentes sur le PADD, le zonage ou le règlement écrit.

A noter enfin, dans les documents transmis, l'absence récurrente de sommaires qui laisse le lecteur dépourvu, à la recherche d'une information précise.

III.1- Articulation du projet avec les plans et programmes concernés

Le rapport de présentation (RP), en page 2 du livret 1, envisage l'articulation du PLU avec les dispositions du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) et du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM).

En revanche, ce chapitre n'intègre pas, comme il le devrait, la prise en compte et la compatibilité des autres documents qui s'imposent au PLU, et qui auraient permis de faciliter la compréhension du document dans sa globalité : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), Programme local de l'habitat (PLH), Plan de déplacement urbain (PDU)...

Toutefois, cette analyse figure partiellement en pages 16 à 20 du livret 3. En plus d'être complétée par les documents cités ci-dessus, elle aurait méritée d'être répertoriée dans un sommaire pour en faciliter l'accès. Sur le fond, l'analyse fait ressortir la compatibilité du PADD avec les principaux documents d'orientations étudiés.

III.2-État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

La commune de Gosier livre un état des lieux documenté, exhaustif et bien illustré. Elle y expose les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan. Une synthèse (livret 2bis) reprend les principaux points d'analyse et objectifs de référence, s'appuyant sur des indicateurs de référence. Elle conclue sur une série de perspectives et d'enjeux.

III.3-Incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Le rapport de présentation comporte un chapitre consacré à l'analyse des incidences notables et prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement (livret 3).

Cette analyse restitue, sous la forme d'un tableau de synthèse (pages 1 et 2), les impacts globaux attendus sur les trois sphères qui composent le développement durable : environnement, économie et social. Toutefois, ce tableau aurait été tout à fait complet s'il n'avait pas fait abstraction d'une étape essentielle de l'analyse, à savoir l'analyse de l'impact du projet à travers le prisme de chaque enjeu environnemental, par ailleurs exposée dans les pages suivantes. Faute de comparaisons entre les impacts sur les enjeux environnementaux par rapport aux orientations du PADD, le lecteur peine à hiérarchiser ces impacts et la commune à justifier par la suite de mesures correctives ou préventives suffisantes et adaptées.

L'analyse des incidences est complétée d'une comparaison entre zones du POS et du PLU. Cette comparaison judicieuse, met au crédit de la commune un important effort visant à rééquilibrer la destination des sols sur son territoire. Les zones ouvertes à la construction passent ainsi de 80 % du territoire dans le POS, à 47 % dans le PLU. A l'inverse, les zones agricoles et naturelles passent respectivement de 14 à 20 % et de 5,5 à 33% entre le POS et le PLU.

L'autorité environnementale encourage la commune à lister, à évaluer et à ordonner, sous forme de tableau, toutes les incidences du projet de PLU sur chaque thématique environnementale (milieux naturels, risques naturels, cycle de l'eau, déchets...). Cette synthèse de l'analyse des incidences doit permettre une lecture aisée et immédiate des impacts notables négatifs, pour ensuite mieux justifier et apprécier les mesures d'évitement ou de réduction intégrées au projet de PLU.

III.4- Justification des choix retenus

La partie consacrée à la justification des choix retenus (livret 4), composant un des chapitres du rapport de présentation, s'attache à expliquer la genèse du projet et à exposer les quatre grands objectifs du PADD retenus par la collectivité.

La commune y justifie le zonage du PLU, en terminant par un tableau comparant les différentes zones du POS et du PLU. Celui-ci permet de mesurer l'effort entrepris pour rééquilibrer le territoire, entre zones constructibles, naturelles et agricoles.

III.5-Mesures de traitement des incidences et indicateurs de suivi

- Mesures de traitement des incidences

La définition des mesures de traitement des incidences fait l'objet d'un chapitre intitulé « mesures envisagées », de trois pages (livret 5). Après un bref rappel des premiers éléments de réponses proposées dans le chapitre consacré aux incidences, les auteurs de l'étude listent trois mesures destinées à éviter ou réduire les impacts négatifs du projet de PLU sur l'environnement.

Les mesures proposées sont en réalité davantage des idées générales qui pourrait limiter, en théorie, l'impact du projet sur l'environnement, plutôt que le reflet d'un travail itératif et exhaustif destiné à adapter concrètement les éléments constitutifs du PLU pour le rendre moins impactant. Par exemple, les auteurs de l'étude estiment « *regrettable que le PADD n'évoque pas la situation du développement urbain des Grands-Fonds* » (page 23, livret 5). Au-delà de ce constat, il est attendu de l'évaluateur qu'il propose à la commune des améliorations à intégrer à son projet et que, le cas échéant, il rapporte les raisons qui ont conduit cette dernière à les écarter.

Ainsi, faute d'analyse comparative, exhaustive et quantifiée préalable des incidences du projet sur l'environnement (cf. §II-3), lesdites « mesures » ne répondent pas à l'objectif d'amélioration du PLU pour lesquelles elles sont imposées. Le lecteur aurait notamment pu s'attendre à voir, parmi les mesures, les effets positifs évidents du projet, notamment en matière de maîtrise foncière, ou encore les adaptations apportées au règlement pour réduire l'impact environnemental du PLU.

La première « mesure » surprend en ce sens qu'elle ne reflète aucun des éléments de réponse listés en introduction. Elle montre les limites de l'intégration des préoccupations énergétiques dans un PLU, sans pour autant refléter un engagement de la commune dans ce domaine, à travers par exemple la mise en œuvre de propositions concrètes et quantifiables. L'idée d'un « cahier de recommandations » à l'usage des constructeurs est bonne mais sa faisabilité et son efficacité peinent à convaincre.

La mesure 2, consacrée à la maîtrise de l'étalement urbain dans les Grands-Fonds, se borne au constat que le « *PADD n'évoque pas la situation du développement urbain des Grands-Fonds* ». Ceci montre bien que le travail itératif, qui prévaut à la définition des mesures, n'a manifestement pas eu lieu (cf. §I.1). Cependant, ce paragraphe rappelle tout de même certaines mesures prises pour limiter l'urbanisation dans les secteurs agricoles et naturels, sans pour autant en évaluer la pertinence, ni développer l'analyse. Par exemple, en partant du constat que certains espaces naturels relictuels deviennent trop discontinus et de taille trop insuffisante pour le maintien de certaines espèces animales et végétales, les auteurs auraient pu proposer de limiter autant que possible l'extension du maillage viaire, responsable de cette défragmentation. D'ailleurs, la mesure 2 aurait pu s'inscrire dans un ensemble de mesures plus vaste dont l'objectif aurait été de limiter le développement du bâti, en cohérence avec les ambitions définies par la municipalité dans le PADD.

Enfin, la troisième mesure cite quelques techniques permettant la restauration de la mangrove, sans que ne soit précisé leurs modalités de mise en œuvre. Bien que son rôle soit essentiel, il est regrettable que la mesure proposée ne se limite qu'à la seule réhabilitation de la mangrove, faisant fi des connexions complexes (ravines, réseau hydrographique...) qui s'établissent à travers le territoire, selon les trames vertes et bleues. Il en est de même pour les zones humides pour lesquels le lecteur aurait été en droit d'attendre des mesures de protection spécifique concernant les mares, dont on sait qu'elles sont particulièrement exposées au comblement.

A l'inverse, ce chapitre aurait pu lister les mesures bénéfiques que le PADD propose de mettre en œuvre, comme par exemple sur les thèmes de la maîtrise de l'urbanisation, de l'inscription du végétal dans la ville, ou encore des déplacements doux.

L'autorité environnementale recommande à la commune de proposer des mesures d'adaptation viables du PADD, des OAP, du zonage et/ou du règlement, reflétant l'analyse exhaustive des incidences, positives et négatives, que son projet peut avoir sur l'environnement. Autrement dit, quelles adaptations ou améliorations apporte la commune à son projet pour limiter, réduire, voire compenser les impacts négatifs de son projet sur l'environnement ?

Cette recommandation va de pair avec l'exposition d'une méthodologie faisant apparaître les échanges successifs qui ont eu lieu entre l'évaluateur et la commune et visant à intégrer des mesures destinées à améliorer le projet.

- Indicateurs de suivi

Les auteurs de l'étude proposent, à la suite des « mesures envisagées », une série d'indicateurs de suivi correspondant au livret 6. Ces indicateurs sont regroupés par thème.

La faisabilité du suivi périodique de ces indicateurs est mise en doute par l'absence de modalités de suivi :

- les indicateurs sont-ils déjà suivis par ailleurs ? Si oui, où sont-ils publiés ? Sont-ils fiables ?
- S'ils ne sont pas déjà suivis, d'autres indicateurs déjà suivis peuvent-ils être proposés ?
- Quels sont les « organismes spécialisés » en charge de ces suivis ?

L'autorité environnementale rappelle l'existence de plusieurs sources de données fiables et mises à jour régulièrement, non répertoriées dans les indicateurs de suivi : chiffres clés de l'état de l'environnement en Guadeloupe (DEAL), Observatoires de l'énergie, des déchets, des transports (ADEME/Région/DEAL) et du logement (DEAL).

Par ailleurs, les auteurs rappellent que « le décret du 27 mai 2005 incite à la mise en place d'un dispositif (type comité technique) capable d'établir la mise en œuvre du PLU ». Or, c'est le décret n° 2012-995 du 23 août 2012 réformant l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme qui détermine les documents soumis à évaluation environnementale et les modalités d'application.

L'autorité environnementale préconise d'une part, d'adapter les indicateurs aux mesures faisant l'objet des recommandations ci-dessus et d'autre part, de démontrer la faisabilité du suivi de ces indicateurs dans le temps (données fiables et facilement mobilisables, séries longues...).

III.6-Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre au public de prendre connaissance, de façon synthétique, des enjeux environnementaux de la commune, des incidences du plan sur l'environnement et des mesures destinées à éviter ou réduire ces incidences.

Le résumé non technique livré par la commune du Gosier, trop succinct, ne permet pas d'atteindre l'objectif précité.

L'autorité environnementale invite la commune à compléter le résumé non technique, pour le rendre auto-portant, en l'illustrant largement par des cartes et des graphiques. Cette recommandation doit permettre d'identifier facilement et rapidement les tenants et les aboutissants des problématiques du PLU en matière d'environnement.

IV-CONCLUSION

La planification de l'aménagement de la commune du Gosier revêt un caractère stratégique : la commune rayonne à l'échelle régionale par les ambitions politiques qu'elle se donne et par le cadre de vie qu'elle offre. C'est aussi une vitrine de la Guadeloupe pour la grande majorité des touristes qui viennent séjourner sur son territoire.

En cela, davantage qu'une contrainte réglementaire, l'évaluation environnementale du PLU du Gosier doit constituer une réelle plus-value garantissant un environnement sain pour ses habitants et un gage de prospérité pour la première économie de la commune.

Mais les circonstances de l'élaboration du PLU, puis de l'évaluation environnementale incitent à une lecture indulgente des documents transmis. Puisqu'en effet, les principaux manquements de l'évaluation environnementale tiennent essentiellement à l'incapacité technique des auteurs à intégrer le thème de l'environnement dès le début de la procédure du document d'urbanisme, par un processus dit « itératif », de va-et-vient entre les spécialistes de l'environnement et les autres intervenants.

Par conséquent, les documents présentés à l'autorité environnementale ne font pas pleinement la démonstration d'une intégration exhaustive et opérationnelle des problématiques environnementales sur la commune. En effet, si l'état initial satisfait par la qualité générale de son contenu, en revanche, l'évaluation des incidences du plan sur l'environnement, et à fortiori, les mesures destinées à éviter, réduire ou compenser celles-ci, sont très en-deçà des attentes qu'elles suscitent.

Bien que le bilan environnemental du PLU n'ait été dressé, l'autorité environnementale remarque globalement les évolutions très positives du projet par rapport au POS, en particulier sur le rééquilibrage entre zones ouvertes à l'urbanisation par rapport aux zones naturelles et agricoles.

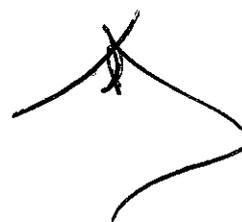
L'autorité environnementale invite donc la commune à prendre en compte les recommandations suivantes, dans la perspective des évolutions futures du PLU :

- exposer la méthode employée, en démontrant notamment son caractère itératif ;
- lister, évaluer et ordonner, sous forme de tableau, toutes les incidences du projet de PLU sur chaque thématique environnementale ;
- intégrer aux documents constitutifs du PLU les mesures d'adaptation rendues nécessaires par l'analyse des incidences du projet sur l'environnement, en les justifiant et en s'assurant de leur viabilité ;
- compléter les indicateurs en démontrant la faisabilité de leur suivi dans le temps.

Fait à Basse-Terre, le

26 FEV. 2015

Le préfet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that appears to read 'J. BILLANT'.

Jacques BILLANT