



Mission régionale d'autorité environnementale
Guadeloupe

Inspection Générale de l'Environnement et du Développement durable

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

n° MRAe : 2023AGUA1

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Guadeloupe s'est réunie le 12 septembre 2023 à 9h30. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis relatif au Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-François

Étaient présents et ont délibéré : Annie VIU, Michel PY, Gérard Berry et Patrick Novello .

En application de l'article 9 du règlement intérieur de l'IGEDD, 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.

* *

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe a été saisie par la commune de Saint-François pour avis de la MRAe.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du Code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception en date du 14 juin 2023. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DEAL a consulté l'agence régionale de santé de Guadeloupe, qui a transmis une contribution en date du 11 juillet 2023.

L'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

L'avis de la MRAe, autorité environnementale désignée par la réglementation, porte sur la qualité de l'évaluation environnementale restituée par la personne publique responsable dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document. Il n'est ni favorable, ni défavorable.

L'avis est publié sur le site des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>) et sur le site de la DEAL (<https://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/2022-a3784.html>)

Synthèse de l'Avis

Le projet de Plan local d'urbanisme, porté par la commune de Saint-François a été arrêté le 06 avril 2023. 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). Il 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. 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).

Les principaux enjeux environnementaux du PLU de Saint-François identifiés par la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) sont les suivants:

- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques (Trame verte et bleue)
- l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels
- la gestion des ressources du territoire : gestion des eaux (alimentation en eau potable et agricole, assainissement collectif et individuel) et production d'énergie renouvelable ;
- le maintien et la mise en valeur des paysages naturels, agricoles et du patrimoine au bénéfice de la qualité du cadre de vie de la population.

L'évaluation environnementale livrée par la commune, répond globalement aux objectifs qui lui sont assignés. Cependant, des marges de progrès sont possibles afin de faire évoluer le document vers une prise en compte accrue de l'environnement notamment par l'étude de scénarios alternatifs prenant en compte des hypothèses d'évolution démographique moins ambitieuses .

La MRAe recommande à titre principal de :

- **compléter le rapport par une analyse des solutions de substitution au projet de PLU retenu ;**
- **en cohérence avec l'objectif affiché du PADD d'améliorer le cadre de vie des habitants, d'éviter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation tant que des mesures concrètes et opérationnelles pour régler les dysfonctionnements de l'assainissement des eaux usées dans les zones urbanisées ne sont pas actées ;**
- **de mettre à jour les données du diagnostic territorial en utilisant les données plus récentes produites par l'INSEE ;**
- **La MRAe recommande de préciser les modalités de suivi des indicateurs, la fréquence de leur évaluation et le niveau d'alerte à prendre en compte pour adapter le projet porté par le PLU ; ;**
- **de produire et développer l'analyse de l'état des lieux en matière de consommation et de besoins énergétiques afin de pouvoir établir des objectifs chiffrés de maîtrise de la consommation énergétique ;**
- **de maintenir la continuité écologique sur les corridors écologiques prioritaires identifiés dans le Schéma Régional du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité sur la commune de Saint-François ;**
- **compte tenu de la démographie décroissante observée, de diminuer la surface des zones urbanisées et à urbaniser au profit du maintien des zones agricoles et naturelles.**

L'ensemble des observations et recommandations est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

I. Contexte, présentation du territoire, du PLU de Saint-François et des enjeux environnementaux

I.1 Contexte et présentation du territoire

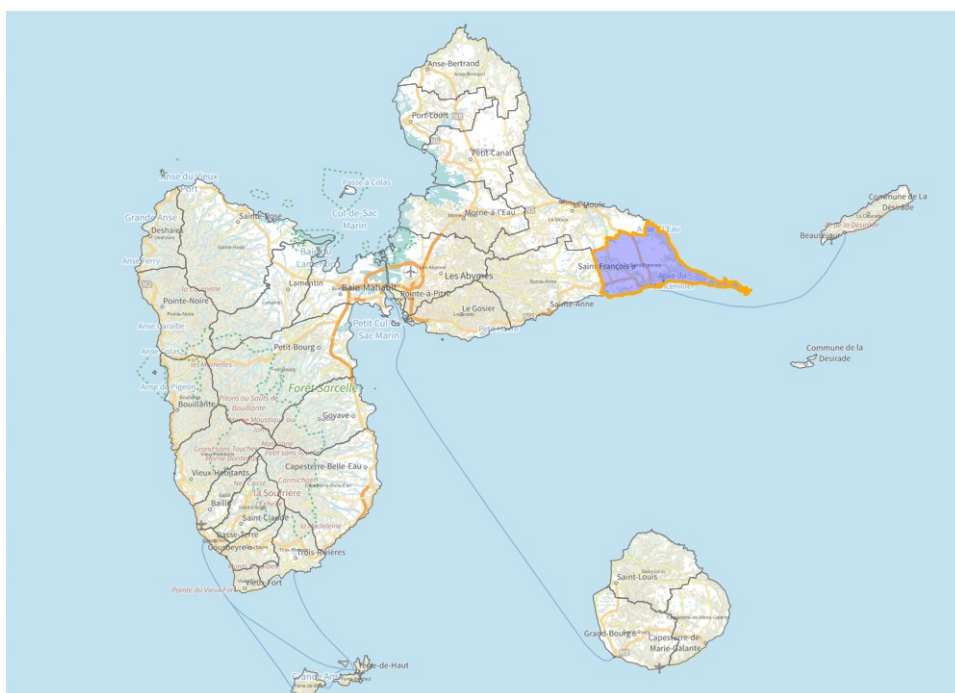


Figure 1: Localisation de la commune de Saint-François

Source : Karugéo (https://www.karugeo.fr/accueil/bibliotheque_de_cartes)

Saint-François occupe la pointe sud-est de la Grande-Terre, l'une des deux îles principales de la Guadeloupe. Elle fait face à la Désirade et aux îles de la Petite-Terre, deux réserves naturelles protégées. Ses plages sont bordées par l'océan Atlantique et par une barrière de corail qui offre un cadre idéal pour les activités nautiques. La commune fait partie de l'unité urbaine de Pointe-à-Pitre-Les Abymes, dont elle est distante de 25 km. Elle fait partie de la communauté d'agglomération de la Riviera du levant qui regroupe les communes de Gosier, Sainte-Anne et La Désirade.

La commune est reliée à l'ouest à Sainte-Anne par la N4 et au Moule au nord par la N5. À l'extérieur du centre-ville et connectée sur les RN 4 et 5, la route départementale 118 joue le rôle de rocade et permet une liaison vers la Pointe des Châteaux. Plus à l'Ouest, la route départementale 102 permet des liaisons via un réseau maillé de départementales des Abymes, Moule et Morne-à-l'Eau (rapport de présentation p.67).

De 1968 à 2014, la commune a connu une croissance démographique qui a fait passer sa population de 5789 habitants à 14 797 habitants (rapport de présentation, p.4). Depuis 2014, la commune est en déprise démographique et elle avait perdu 2 300 habitants en 2020. Saint-François n'est pas un cas isolé, car la commune a la même dynamique démographique que la Guadeloupe.

Le tourisme est un moteur important de l'économie de la commune : il est organisé autour des activités nautiques et la pratique balnéaire le long de la Pointe des Châteaux qui est le deuxième site le plus riche en diversité végétale après le site de la Soufrière (rapport de présentation, p.126). La commune dispose également de grands équipements à l'échelle guadeloupéenne qui renforcent son attractivité : l'aérodrome, le golf, le casino et la marina. La commune constitue avec les autres communes de la Riviera (Gosier et Sainte-Anne) le parc hôtelier le plus important de l'archipel (rapport de présentation ; p.19). Le développement touristique a fait évoluer le nombre de logements par catégorie entre 2009 et 2014 : la part des résidences secondaires et logements occasionnels est passée de 21 % en 2009 à 40 % en 2020¹. Sur la même période, la vacance est restée stable avec un taux de 12 %. Le nombre total de logement est passé de 8 314 à 11 131 soit une augmentation de 2 817 logements, pour accompagner la croissance démographique jusqu'en 2014 et le développement touristique.

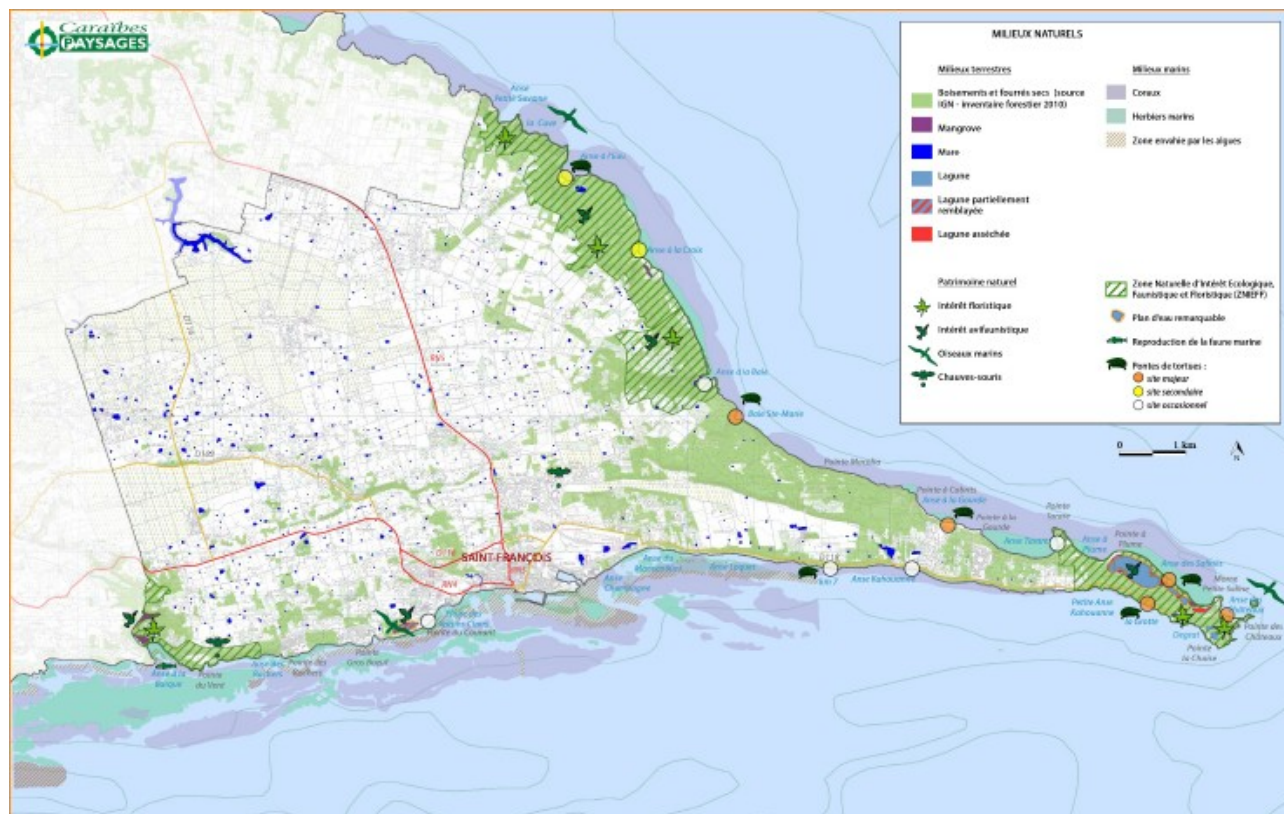


Figure 2: Cartes des milieux naturels de Saint-François (Source : rapport de présentation, p.129)

Saint-François a une superficie de 6 100 hectares et a connu entre 2010 et 2017, une artificialisation nette d'environ 19,3 ha par an, soit un taux annuel d'artificialisation de 0,32 % (rapport de présentation, p. 185). Les espaces consommés sont en grande majorité consacrés à l'habitat (88 %), ce qui entraîne un mitage important. Ce mitage fragmente les espaces naturels et dégrade les corridors écologiques, en particulier celui qui relie la Pointe des Châteaux aux Grands-Fonds. De multiples espèces sont en déclin et la simplification progressive des habitats naturels accélère leur dégradation. La gestion de l'eau, de l'assainissement et des déchets est trop souvent défailante ou insuffisante. La biodiversité des cours d'eau et le littoral marin en subissent les conséquences (rapport de présentation, p. 122).

La commune possède un patrimoine naturel riche qui est menacé par l'artificialisation des sols et le mitage. Les espaces naturels protégés sont localisés le long du littoral au nord et au sud (rapport de présentation, p. 185) :

- 3 ZNIEFF (zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique) de type 1 : Baie Olive (n°0000 0022), Anse à l'Eau (n°0000 0039) et Anse à la Barque (n°0000 0040) ;
- 1 ZNIEFF de type 2 : Pointe des Châteaux (n° 0002) ;
- 1 site REDOM (réseau écologique d'outre-mer) : site des falaises de l'est de la

¹ Source INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-97125#chiffre-cle-3>

Grande-Terre, sur 1 049 ha sur 12 km de côte (débordant légèrement sur le territoire du Moule)

- 2 ENS (espace naturel sensible) :
 - la Pointe des Châteaux : 981,07 ha dont 722,7 ha soumis à préemption ;
 - l'Anse à la Barque / Pointe Gros Bœuf : 67,9 ha dont 17,61 ha soumis à préemption

1.2 Présentation du Plan Local d'Urbanisme

Le projet soumis à l'avis de la MRAe est le projet arrêté par délibération du conseil municipal du 06 avril 2023. Il s'agit du principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal. Depuis le vote de la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) par le Parlement le 13 décembre 2000, le Plan local d'urbanisme (PLU) remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS). Le PLU 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.

La commune de Saint-François est actuellement régie par le règlement national d'urbanisme depuis que le POS est caduc en septembre 2019, en application de la loi ALUR².

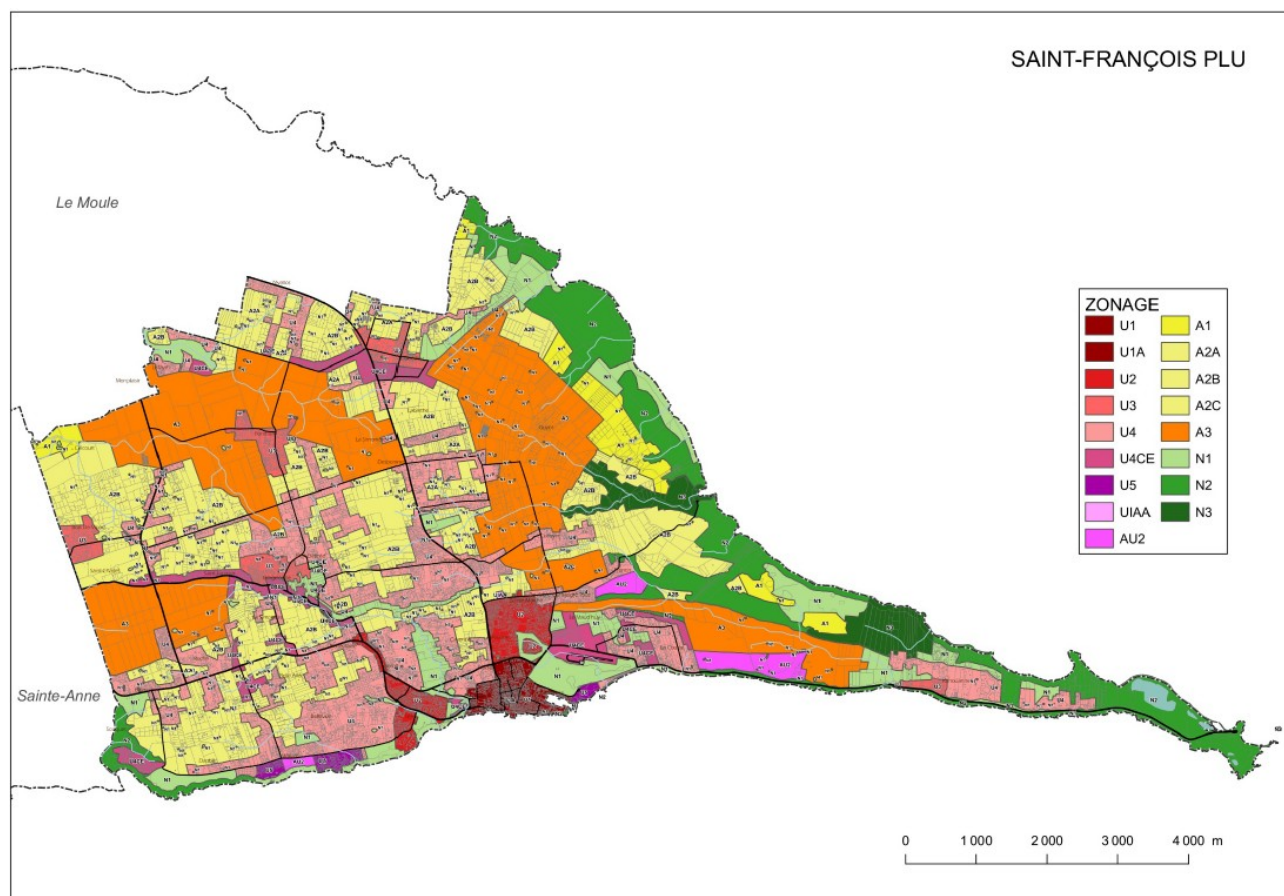


Figure 3: Présentation du zonage du PLU de la commune de Saint-François

source : planche 1

La commune retient trois grands objectifs dans son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :

- renforcer le centre-ville ;
- conforter les deux piliers de l'économie : le tourisme et l'agriculture ;
- conforter le cadre de vie, mettre en valeur les atouts naturels.

² Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR).

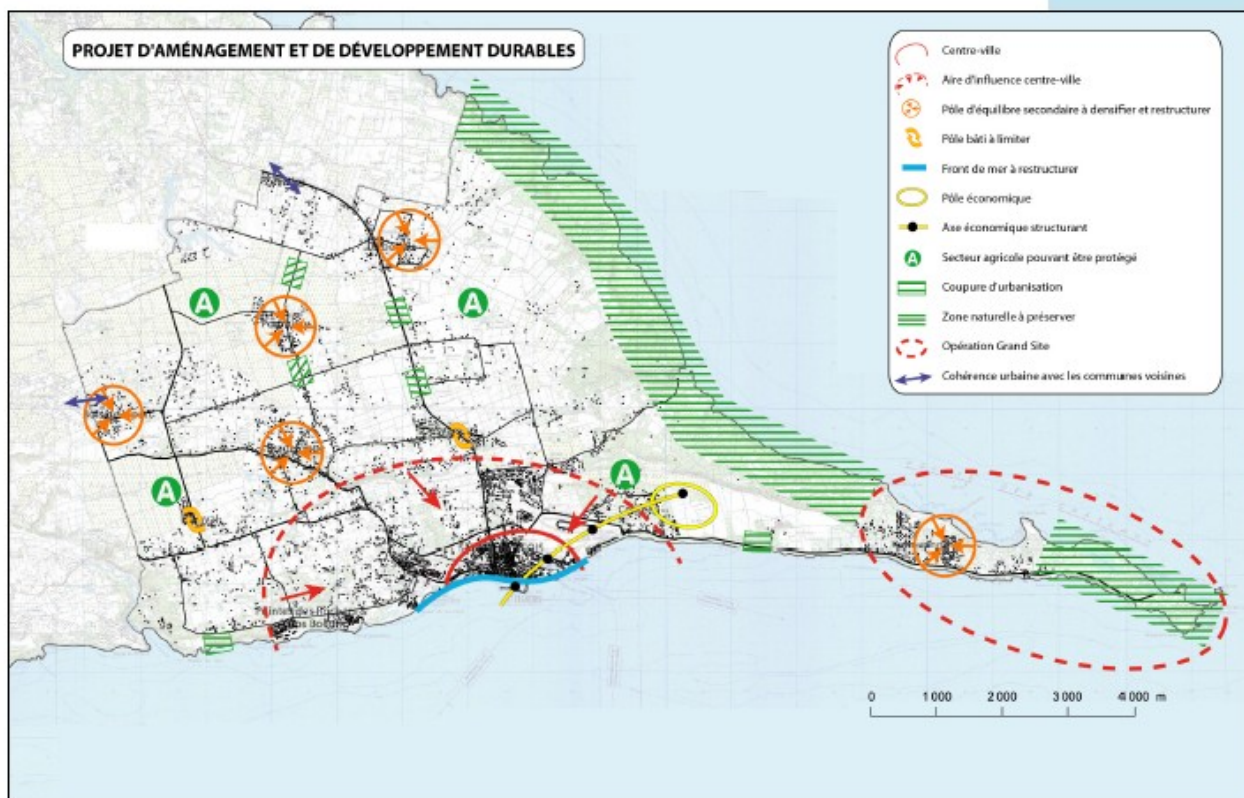


Figure 4: Représentation cartographique du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune de Saint-François

(source : Résumé non technique du PLU de la commune de Saint-François, décembre 2022)

I.3 Enjeux environnementaux du PLU identifiés par l'autorité environnementale

Les principaux enjeux environnementaux du PLU de Saint-François identifiés par l'autorité environnementale sont les suivants:

- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques (Trame verte et bleue)
- l'adaptation au changement climatique et la prévention de multiples risques naturels (cyclonique, sismique, volcanique, mouvements de terrain)
- la gestion des ressources du territoire : gestion des eaux (alimentation en eau potable et agricole, assainissement collectif et individuel) et production d'énergie renouvelable ;
- le maintien et la mise en valeur des paysages naturels, agricoles et du patrimoine au bénéfice de la qualité du cadre de vie de la population.

II. Complétude, qualité des informations contenues dans le dossier et de la démarche d'évaluation environnementale

II.1 Qualité de la présentation du dossier

Le dossier relatif au projet de PLU transmis à la MRAe sous format numérique et format papier est conforme à l'article L.151-2 du Code de l'urbanisme et est composé de 6 documents :

- un rapport de présentation (pièce n°1) composé de 4 chapitres présentant respectivement le diagnostic territorial, l'état initial de l'environnement, la justification des choix, la notice d'évaluation environnementale.
- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)°(pièce n°2)
- le règlement écrit (pièces n°3) accompagné de deux documents graphiques (planche 1 et planche 2). La planche 2 est un focus du projet de plan de zonage réglementaire sur le

- centre-ville de la commune ;
- les annexes (pièces n°4)

Concernant la mise en page du projet de PLU, la MRAe formule quelques remarques afin d'améliorer la lisibilité des documents transmis :

- le sommaire du rapport de présentation (page1) n'est pas assez détaillé car, il ne présente pas les sous-parties des chapitres. Cette présentation ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble de son contenu et complique l'accès aux sous-parties ;
- dans l'annexe, certaines cartes ne sont pas mises à l'échelle et sont affichées sur deux pages de manière peu lisible. (pages 9 et 22) ;
- les différentes parties du rapport de présentation contiennent de nombreuses illustrations mais celles-ci ne sont ni numérotées ni répertoriées dans une liste avec une pagination ce qui ne permet pas de les retrouver facilement dans le document ;
- les espaces naturels remarquables présentés comme des ZNIEFF à la page 124 du rapport de présentation ne correspondent pas aux sites présentés à la page 185 ;
- les enjeux locaux du site du Fond Caraïbes ne sont pas présentés dans la fiche du site (rapport de présentation, p. 299)

S'agissant de la qualité des informations contenues dans le dossier, les données socio-démographiques du diagnostic territorial sont obsolètes et ne permettent pas de décrire avec précision l'état initial du territoire³. Ce diagnostic a été élaboré en grande majorité sur la base de données produites par l'INSEE qui depuis ont été mises à jour. Le PLU étant un document qui planifie l'urbanisme d'un territoire sur une période longue (en moyenne 10 ans) l'état initial du territoire doit être décrit avec les données les plus récentes.

La MRAe recommande de mettre à jour les données socio-démographiques du diagnostic territorial en utilisant les données récentes produites par l'INSEE.

II.2 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Le rapport montre que l'élaboration du PLU de la commune de Saint-François a été conduite de manière itérative. La MRAe relève que huit versions de pré-zonage réglementaire du projet de PLU ont été élaborées depuis 2015 (pages 426 à 460). Ces différentes versions portent sur la traduction spatiale et réglementaire des orientations du PADD et des ambitions communales en matière démographique.

La MRAe ne partage pas la notion de dynamisme démographique présentée en page 306 du rapport de présentation : la dynamique démographique de 2012 (rapport de présentation, p. 6) citée en référence, correspond à une période de croissance pour la population de la collectivité qui ne s'est pas poursuivie⁴. En effet, la collectivité souhaite atteindre une population de 16 869 habitants en 2035 (rapport de présentation, p. 322), alors que l'on observe une déprise démographique continue depuis 2014. Les solutions de substitution raisonnables pourraient être élaborées en faisant varier la trajectoire de démographique de la commune. La MRAe rappelle l'importance de l'élaboration des solutions de substitution qui permet de démontrer que le projet retenu est celui présentant le moindre impact pour l'environnement et qu'en outre, ce processus s'inscrit dans la séquence « Eviter-Réduire-Compenser » (ERC) de l'évaluation environnementale.

La MRAe recommande de compléter la mise en œuvre de la séquence « Eviter-Réduire-Compenser » (ERC) en comparant des solutions de substitution raisonnables qui font varier la trajectoire démographique de la commune.

³ Exemple : inventaire équipement (2010), population (2012), modèle de trafic (2010)

⁴ Depuis 2014, la population de la Guadeloupe diminue en moyenne de 0,7 % par an, soit près de 2 800 habitants de moins tous les ans. Cette déprise démographique s'explique par un plus grand nombre de départs que d'arrivées sur le territoire et par un faible excédent naturel entre 2014 et 2020. En outre, l'INSEE prévoit que la baisse de la population se poursuivra jusqu'en 2070 : la population guadeloupéenne sera 314 000 habitants en 2042 et 242 000 habitants à l'horizon 2070.

II.3 État initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial de l'environnement est complet et prend en compte l'ensemble des composantes environnementales de la commune en les présentant selon 14 thématiques⁵ : pour chacune des composantes de chaque thématique, le croisement des principaux éléments décrivant la situation actuelle et la tendance d'évolution en l'absence de PLU permet de faire ressortir les enjeux propres au territoire de la commune de Saint-François .

Toutefois, l'analyse de l'état initial appelle les observations suivantes de la MRAe.

Milieu naturel et biodiversité

En s'appuyant notamment sur le SRPNB (schéma régional du patrimoine naturel et de la biodiversité), l'état initial de l'environnement souligne de manière précise et argumentée les enjeux en termes de menaces et pressions portant sur les espaces naturels et la biodiversité : l'enjeu de reconquête forestière est bien souligné comme primordial pour la planification à venir la commune, face à une urbanisation non stabilisée et d'autres facteurs de pression qui fragmentent des milieux naturels déjà en perte de biodiversité. Les enjeux généraux sont bien énumérés : l'impact de l'activité anthropique sur les milieux naturels est souligné et les différents enjeux relatifs aux espaces naturels sont énumérés (dégradation générale de la forêt sèche ; fragmentation et simplification des milieux naturels ; déclin des espèces ; impacts des défauts d'assainissement et de gestion des déchets sur la biodiversité en général).

Le lien proposé entre la richesse en biodiversité des forêts littorales de la commune et leur fonction de stabilisation du trait de côte en cas d'aléa climatique est pertinent, et mériterait d'être ajouté à la cartographie p. 129 et entraîner la mise en place de zonages naturels dans le règlement graphique permettant d'assurer la protection de ces espaces.

La bonne description de la richesse et du potentiel écologique des lagunes, mangroves et des mares bénéficiera à la stratégie pour la reconquête de la biodiversité de la commune. Le lien entre l'identification des mares et les propositions d'actions via le règlement graphique mériterait d'être plus détaillé (p.145).

L'état initial de la faune (synthèse du patrimoine naturel) doit être complété, avec des données actualisées, la carte des enjeux de la DEAL de 2004 paraissant obsolète. En ce sens, les données du SINP Karunati (système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel), sans être exhaustives, peuvent participer de manière pertinente à l'analyse de la faune présente sur la commune, ainsi que les inventaires réalisés par le conservatoire du littoral sur ses sites, et peut-être les premiers résultats des ABC (atlas de la biodiversité communale) de la commune.

La description de la biodiversité des plages met bien en lumière la richesse spécifique des sites et identifie les pressions (aménagements, défrichements, etc). Les mesures de réduction des impacts (comme celles liées à l'éclairage) proposées doivent se traduire par des dispositions du règlement écrit du PLU.

Les niveaux d'enjeux relevés par le rapport de présentation sur les espaces naturels et la biodiversité sont presque tous forts ou très forts, ce qui doit se traduire par des mesures intégrées dans le document de planification (règlement graphique et écrit). À l'amont, l'évitement des zones à enjeux forts et très forts auraient pu bénéficier de mesures d'évitement dans le cadre de la recherche de solutions de substitution.

5 le socle physique, le contexte climatique ; la forte vocation agricole du territoire communal ; les milieux naturels terrestres de la commune ; l'inventaire des zones humides de la commune ; les milieux marins côtiers de la commune ; les paysages communaux ; les ressources naturelles du territoire communal ; l'assainissement des eaux usées sur le territoire communal ; les aléas naturels sur le territoire communal ; la vulnérabilité du territoire communal face au changement climatique ; consommation et production d'énergie ; la qualité de l'air et du cadre acoustique sur le territoire communal ; la gestion des déchets sur la commune ;

Eau destinée à la consommation humaine

La commune de Saint-François est alimentée en eau potable à partir des captages de Belle-Eau Cadeau, Tabacco, la Digue, Moreau, Bras David et Grande Rivière, tous situés en Basse-Terre. Le captage de Celcourt n'est plus en activité (sans être abandonné pour autant). La ressource en eau de la nappe phréatique n'est pas utilisée à ce jour (rapport de présentation, p. 196). La commune dépend donc intégralement des apports extérieurs pour son alimentation en eau potable. L'eau est traitée par les stations de Belle-Eau Cadeau, la Digue, Pérou et Deshauteurs pour être ensuite distribuée. En page 196, le dossier présente la problématique de la ressource en eau pour la Guadeloupe qui est impactée par la vétusté du réseau de distribution et qui entraîne de fréquentes interruptions d'alimentation sur la commune. Cependant, en page 200, le dossier précise que l'eau potable distribuée à Saint-François est de bonne qualité, avec un taux de conformité de 100 % pour l'ensemble des paramètres mesurés : cette affirmation ne s'est pas vérifiée en 2022. L'eau potable de la commune a présenté une qualité insuffisante et a fait l'objet de restrictions à la consommation. Des dépassements de seuils réglementaires ont été observés pour les paramètres de turbidité, bactériologie et aluminium.

Cadre de vie et santé

Le dossier présente les enjeux relatifs à la qualité de l'air et des nuisances sonores générées par les infrastructures routières et à la qualité des eaux de baignade.

La MRAe relève que l'état initial ne fait pas état de la problématique de la lutte anti-vectorielle. Or, le moustique *Aedes aegypti* a été à l'origine de 3 épidémies majeures (dengue, chikungunya et zika) provoquant plusieurs centaines de milliers de cas, plusieurs centaines d'hospitalisations et plusieurs dizaines de décès au cours des 8 dernières années. Dans sa séquence ERC, le projet de PLU intègre des solutions d'évitement ou de substitution qui permettent de réduire les incidences du PLU sur l'environnement et la santé humaine (rapport de présentation, p. 480). Cependant, le projet de PLU ne vérifie pas sa compatibilité avec les mesures de gestion de l'environnement et de contrôle entomologique pour ne pas exposer une nouvelle population à ce risque pour la santé.

La MRAe recommande de :

- **de compléter l'état initial sur la faune ;**
- **de réviser la description de la qualité de l'eau potable dans l'état initial pour la mettre en adéquation avec les mesures réalisées en 2022 ;**
- **de s'assurer que le projet de PLU est compatible avec les mesures de gestion de l'environnement et de contrôle entomologique pour ne pas exposer la population à des risques pour la santé (dengue, chikungunya et zika) .**

II.4 L'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme, plans et programmes

L'étude d'impact analyse la compatibilité du PLU avec les principaux documents supérieurs⁶ aux pages 337 à 381 du rapport de présentation. Cette analyse s'attache également à vérifier le respect par le projet de PLU, des protections réglementaires et foncières applicables sur le territoire communal.

Le rapport présente de manière assez détaillée la justification de la compatibilité du projet avec plusieurs orientations du SAR notamment le renouvellement urbain et touristique de toute la Riviera du sud Grande Terre dans le cadre d'un schéma directeur d'aménagement du littoral, la revitalisation du centre ville avec la reconquête des dents creuses afin d'y favoriser plus de densité urbaine.

⁶SAR(schéma d'aménagement régional) / SMVM (schéma de mise en valeur de la mer) ; Le SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et le PGRI (plan de gestion des risques d'inondation) 2022-2027; Le SRPNB (schéma régional du patrimoine naturel et de la biodiversité) / SRCE (schéma régional de cohérence écologique) ;Le SRCAE (schéma régional du climat de l'air et de l'énergie) et le PCAET (plan Climat Air Energie territorial) de la CARL ; Le PRPGD (plan régional de prévention et de gestion des déchets) ; Le SDC (schéma départemental des carrières).

La MRAe relève que le nombre de logements prévus à l'hectare n'est pas précisé dans le rapport de présentation ce qui ne permet pas de vérifier la conformité du projet de PLU avec les objectifs du schéma d'aménagement régional (SAR) en matière de densification, sachant que le SAR préconise 50 logements par hectare en zone urbaine et 30 logements par hectare en zone à urbaniser.

La MRAe rappelle que le schéma d'aménagement régional est en cours de révision ce qui nécessite de réinterroger l'orientation touristique de toute la Riviera du sud Grande-Terre et le schéma directeur d'aménagement du littoral au regard de la loi « Climat et Résilience » et d'en tirer les conséquences pour le projet de PLU.

La MRAe recommande :

- **de vérifier la conformité du projet de PLU avec les objectifs du SAR en matière de densification ;**
- **de réinterroger le projet de PLU sur l'offre touristique et l'aménagement du littoral de la commune au regard de la loi « Climat et Résilience » du 29 avril 2022**

Par ailleurs l'étude d'impact met en évidence les points suivants d'incompatibilité du projet avec le SDAGE 2022-2027, le plan de prévention des risques naturels de la commune et le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la CARL (communauté d'agglomération de la Riviera du Levant) :

- Le secteur d'urbanisation future (AU2) au lieu-dit William, entre le secteur déjà bâti de l'Anse des Rochers (à l'Ouest) et celui du Manganao / Pointe Gros Boeuf (à l'Est) : il s'agit d'un secteur d'urbanisation future identifié au POS (NA) et maintenu comme tel par le PLU. La bande des 50 Pas géométriques est préservée (zonage naturel N), ce qui évite tout aménagement au plus près du rivage. La zone AU2 constructible à terme a une surface de 6,4 ha et est située juste en arrière du littoral, au Sud de la route touristique. Le PLU de Saint-François ne respecte pas cette préconisation du SDAGE qui consiste à mettre en application stricte l'objectif national de « zéro artificialisation nette » pour ce qui est du littoral et des milieux humides.
- Les zones soumises à un aléa d'inondation fort ou moyen : selon le PPRN, elles sont peu nombreuses à Saint-François et sont le plus souvent situées en zone agricole ou naturelle du PLU. Pour autant, le zonage du PLU maintient en zones urbaines certains secteurs d'aléa moyen, comme à Sainte-Marthe, Dubédou et Belle-Allée. Il y a ainsi un recouvrement de 24,6 ha de zones urbaines (U) sur les zones soumises à un aléa d'inondation moyen selon le PPRN.
La MRAe rappelle la nécessité de prendre en compte le porter à connaissance sur l'aléa inondation transmis à la commune en 2023 ainsi que le décret relatif à la prévention du risque inondation de 2019 qui interdit toute nouvelle construction dans les zones d'aléa d'expansion des crues sur le territoire communal, comme exigé par le SDAGE.
- En ce qui concerne les équipements de récupération de l'eau de pluie préconisés par le PCAET de la CARL, le PLU ne mentionne rien dans le règlement alors qu'il aurait pu inciter les futurs propriétaires à installer ce type d'équipement.

La MRAe recommande de s'assurer de l'articulation du PLU avec le SDAGE en évitant d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs situés en milieux humides et sur le littoral.

II.5 Analyse des incidences du projet de PLU

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement repose sur l'évaluation des effets du PADD, du zonage puis du règlement sur les 34 enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial (pages 392 à 425). Elle conclut que pour la majorité des 34 enjeux thématiques,

le PLU n'a pas d'impact ou a un impact globalement positif. Pour certains enjeux, le PLU a parfois même un impact nettement positif. Ainsi, l'étude d'impact conclut que le PADD aurait un impact globalement positif, le zonage et le règlement, un impact nettement positif sur les continuités écologiques.

La MRAe ne partage pas cette analyse. « Le rétablissement et la préservation des continuités écologiques » est un objectif affiché par la commune dans le PADD, cependant l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones agricoles ou naturelles n'est pas cohérente avec cet objectif (voir III.2 du présent avis). À titre d'exemple, le projet de PLU prévoit l'ouverture à l'urbanisation des parcelles cadastrales BO 2103 et BO 2104 situées en zone naturelle au POS. Or ces parcelles se situent sur un corridor écologique prioritaire identifié dans le SRPNB. Compte tenu de la dégradation observée des continuités écologiques de Saint-François, en cohérence avec l'objectif affiché du PADD, la MRAe rappelle l'avis de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestier (CDPENAF) du 27 mars 2023 en faisant la recommandation suivante :

La MRAe recommande :

- **de maintenir la continuité écologique sur les corridors écologiques prioritaires identifiés dans le SRPNB sur la commune de Saint-François.**
- **compte tenu de la démographie décroissante observée, de diminuer la surface des zones à urbaniser au profit du maintien des zones agricoles et naturelles.**

S'agissant de l'incidence du PLU sur les paysages, l'étude d'impact conclut sur un bilan globalement ou nettement positif. La MRAe considère que cette analyse ne prend pas en compte l'impact négatif des éoliennes sur le paysage (zonage A1). Il convient donc de nuancer ce bilan même si des mesures sont prises, lors de l'instruction des dossiers relatifs aux projets de développement des énergies renouvelables, pour minimiser leurs effets sur l'environnement.

Les effets négatifs du projet de PLU sont listés dans le résumé non technique de l'étude d'impact. Ils concernent :

- *« la qualité des entrées de ville : impact négatif faible ou ponctuel du zonage et du règlement du PLU qui ne prennent pas de dispositions particulières pour améliorer la situation ;*
- *la préservation des sols à forte valeur agronomique : impact négatif important du zonage du PLU qui classe en zones urbaines 18% des secteurs à forte ou très forte valeur agronomique sur le territoire communal (854 ha), secteurs hérités du POS ou justifiés par le PADD ;*
- *le développement d'un bâti économe en énergie fossile : impact négatif faible ou ponctuel du règlement du PLU qui n'intègre aucune disposition sur ce sujet, même si rien n'y fait apparemment obstacle non plus ;*
- *la préservation des milieux marins côtiers : impact négatif important du PADD qui vise une croissance démographique importante de la commune, ce qui risque d'augmenter la pression liée aux défauts d'assainissement qui menace les milieux marins côtiers ;*
- *la protection des ressources naturelles, et singulièrement la ressource en eau : impact négatif important du PADD qui vise une croissance démographique importante de la commune, ce qui va augmenter les besoins en eau potable acheminée par un réseau très défaillant, et qui risque également d'aggraver les risques de pollution de la nappe phréatique à cause des défauts d'assainissement ;*
- *alimentation en eau potable (AEP) : impact négatif important du PADD pour les mêmes raisons ;*
- *la desserte et l'efficacité de l'assainissement : impact négatif important du zonage du PLU qui maintient des zones urbaines très étalées, qui sont héritées du POS mais qui ne sont pas couvertes par le réseau d'assainissement collectif de la commune ;*
- *la limitation des déplacements contraints ou pendulaires : impact négatif faible ou ponctuel du PADD qui vise une croissance démographique ;*
- *importance de la commune, très éloigné du principal pôle économique de l'archipel, ce qui*

risque d'augmenter les déplacements pendulaires ;malgré l'ambition affichée par le PLU de renforcer le dynamisme économique de la commune ;

- *l'intégration des mobilités pour tous : impact négatif faible ou ponctuel du règlement du PLU qui n'intègre aucune disposition particulière concernant cette problématique ;*
- *La lutte contre la pollution de l'air et le réchauffement climatique : impact négatif important du PADD qui vise une croissance démographique importante de la commune, ce qui risque d'augmenter les déplacements motorisés sur le territoire, et donc aussi les émissions de polluants atmosphériques ainsi que les gaz à effet de serre (GES). »*

La MRAe rappelle la nécessité de recalibrer les ambitions démographiques qui sont à la base du projet de PLU compte tenu que la consommation d'espaces engendrée par les ouvertures à l'urbanisation est le principal déterminant des incidences sur l'environnement et qu'elle est à l'origine de conséquences irréversibles pour cet environnement.

II.6 Pertinence du dispositif de suivi

Le PLU de la commune de Saint-François sera évalué sur la base de 54 indicateurs de suivi organisés en six thématiques d'enjeux qui font référence aux principales thématiques⁷ d'analyse de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation environnementale (rapport de présentation, p. 463).

Si ces indicateurs décrivent bien l'état initial de l'environnement, leur présentation ne permet pas de comprendre la stratégie d'évaluation du projet de PLU. Ainsi, si le tableau présente l'état zéro de l'indicateur, le projet pourrait préciser leur fréquence d'évaluation et le niveau d'alerte permettant d'adapter la stratégie d'aménagement du territoire.

La MRAe recommande de préciser les modalités de suivi des indicateurs, la fréquence de leur évaluation et le niveau d'alerte à prendre en compte pour adapter le projet porté par le PLU ;

II.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique est présenté dans le rapport de présentation à la fin de la notice d'évaluation environnementale pages 467 à 489. Il reprend de manière synthétique les éléments essentiels du projet de PLU ainsi que les incidences du projet et les mesures ERC associées. Il serait préférable qu'il fasse l'objet d'un document séparé aisément repérable afin de faciliter son accessibilité au public.

La MRAe recommande de présenter le résumé non technique dans un fascicule séparé après l'avoir actualisé suite aux compléments apportés à l'évaluation environnementale.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du PLU de Saint-François

III.1 Besoins fonciers et gestion économe de l'espace

- Historique de la consommation foncière

Saint-François abrite une part importante de forêt sèche tropicale à forte valeur écologique, son grignotage est continu au fil des opérations d'aménagement ou de défrichement à des fins

⁷ Protection du patrimoine naturel, protection du potentiel de production agricole ; protection & valorisation des ressources naturelles, exposition aux risques naturels, qualité du cadre de vie / Déplacements, Attractivité du territoire communal

agricoles. Pour rappel, la forêt sèche est l'habitat ayant subi la plus grande dégradation ces dernières années (plus de 80 %), et a fait l'objet d'une préfiguration de plan national d'action pour planifier sa protection. Le diagnostic forestier de l'IGN de 2014 révèle que la commune de Saint-François est la commune de Guadeloupe où le taux de consommation de la forêt a été le plus fort sur la période étudiée (34,1 ha entre 2004 et 2010, soit 6 % de son couvert forestier perdu en 6 ans). Selon la base Karucover, cette consommation foncière a été multipliée par quatre pour atteindre 135,2 ha sur le territoire entre 2010 et 2017, soit 19,3 ha par an (rapport de présentation, p. 118).

Concernant le bilan global du calcul de la consommation des espaces : certaines zones classées N décrivent des zones déjà urbanisées (urbanisation spontanée) ou artificialisées (comme le golf). Ces zones ne doivent pas être retenues dans le calcul des surfaces naturelles protégées servant à calculer le bilan de consommation et de l'espace. Si elles sont classées N dans le règlement du PLU, leur vocation est d'office autre que le maintien d'un espace naturel. La réglementation du zonage A3 est en effet pertinente pour préserver des espaces agricoles. Lorsqu'il s'agit de surfaces actuellement boisées ou à potentiel de restauration écologique, ces surfaces pourraient être classées en N2 ou N3.

- Besoins fonciers et consommation d'espace

Le bilan de la consommation de l'espace est intéressant en ce sens qu'il aborde la loi climat et Résilience de 2021 et indique s'insérer dans les objectifs du **zéro artificialisation nette** ZAN : d'après les calculs présentés, une artificialisation de 81 ha (consacrée au bâti d'habitation) est attendue dans les 10 prochaines années, si le besoin en termes de logements est de 3 300 logements supplémentaires, et considérant que la commune « peut » artificialiser sur les dix ans à venir 200 ha. En outre, d'autres projets (en dehors des habitations) pourront entraîner une artificialisation de l'espace, et devront être intégrés dans le calcul.

Le PADD précise en page 2 que le PLU doit donc traduire, en matière de développement local, le projet politique de la municipalité, avec l'objectif de développer le territoire communal en améliorant la qualité du cadre de vie pour atteindre les 20 000 habitants. La commune justifie ce scénario par les enjeux de redynamisation économique et le développement de l'attractivité de Saint-François dont il est censé découler. Le besoin en logements et donc les besoins fonciers et en consommation d'espace sont calibrés pour atteindre cet objectif. Cependant, en tenant compte des dernières prévisions démographiques de l'INSEE, ce besoin semble être surestimé.

Le projet justifie également le besoin de logements neufs pour compenser l'augmentation du nombre de résidences secondaires et de logements vacants. En page 3 du PADD, le projet prévoit d'organiser le territoire autour des entités urbaines existantes, c'est-à-dire les quartiers et sections existantes. Il s'agit donc de proposer une armature urbaine hiérarchisée autour du centre-ville avec des pôles d'équilibre (quartiers ayant une population importante et des équipements de proximité) à densifier et à développer (y favoriser les nouvelles constructions et l'activité économique) et des pôles secondaires (petits quartiers peu ou pas équipés) à densifier mais en interdisant leur étalement. Le projet ne prévoit pas de dispositif pour mobiliser la vacance en logement pour densifier les pôles urbains. Une action volontariste et concertée avec l'établissement public foncier local pourrait être menée pour acquérir du foncier dans les poches urbaines.

La MRAe recommande :

- **de réévaluer les projections démographiques en tenant compte des dernières estimations de l'INSEE pour adapter le besoin en logement et avoir ainsi une consommation économe de l'espace ;**
- **de chercher les possibilités de réhabilitation et de mobilisation des logements vacants avec l'appui de l'Établissement public foncier**
- **de traduire dans le règlement du PLU, la volonté de mobiliser des logements vacants pour densifier les pôles urbains ;**

III.2 Milieux naturels et biodiversité

La MRAe souligne qu'en raison des enjeux sur la préservation des milieux naturels, il est attendu une déclinaison proportionnée des enjeux décrits dans l'état initial dans le règlement écrit et graphique du PLU. Le volet concernant la justification des choix doit s'appuyer plus à propos sur l'argumentaire de l'état initial, afin de reprendre comme ligne conductrice à la mise en place de zonages naturels efficaces et pertinents pour les enjeux soulignés. Pour une lecture plus claire des documents, plus de liens sont donc à créer entre l'état initial de l'environnement et le volet justifications (cartographie par exemple, ou mise en cohérence des impacts et des solutions proposées). Cela permettra d'insérer plus de cohérence entre les enjeux portés par les zones U, A et N, de renforcer la valeur juridique du rapport de présentation, et de donner à la commune une lisibilité plus claire de sa planification à venir.

Plusieurs parcelles boisées sont concernées par un classement en zonage U, AU ou A. L'extension de l'urbanisation ou l'artificialisation via une ouverture à l'agriculture des milieux naturels est à limiter au minimum, afin de préserver les continuités écologiques et la biodiversité de la commune. La commune est traversée par deux corridors écologiques essentiels, partant de la Pointe-des-Châteaux et la reliant écologiquement au Moule par le Nord (à préserver), et aux Grands-Fonds par l'ouest (à restaurer). Ces corridors doivent permettre d'éviter l'isolement écologique de la Pointe-des-Châteaux. La première trame est globalement préservée entre la Coulée et Le Moule, mais elle est fragilisée entre La Coulée et la Pointe des Châteaux via la prévision de zonages agricoles fragmentant le territoire et permettant l'installation d'éoliennes, dont l'activité vient à l'encontre de la préservation des espèces hébergées par ces milieux (oiseaux, chiroptères) et les plateformes (800 m² par éolienne) qui entraînent un défrichement et une artificialisation de ces espaces. La forêt au nord et le sud de la Pointe des Châteaux ne sont presque plus reliées, à cause des zones d'urbanisation et agricoles prévues, dont certaines en forêt. La seconde trame verte devrait relier la Pointe des Châteaux aux Grands-Fonds. Elle est catégorisée comme « à restaurer » par le SRPNB. En effet, la forêt est plus que morcelée et la trame verte a quasiment disparu. Le règlement graphique ne permet pas d'envisager qu'elle sera restaurée, de trop nombreuses coupures d'urbanisation persistent.

Le SRPNB souligne ici des trames qui sont déjà identifiables sur le territoire grâce aux vues de l'orthophoto. Il doit aider à leur localisation et servir d'outil pour aiguiller la planification de la commune afin de préserver les espaces naturels riches et situés sur des sites stratégiques pour le bon maintien de la biodiversité de la commune.

Pour une meilleure prise en compte du milieu naturel et de la biodiversité dans le projet de PLU, la MRAe recommande de :

- ***mettre en cohérence le projet avec les règles de gestion et de protection des espaces naturels ;***
- ***traduire dans le zonage réglementaire écrit et cartographique la nécessité de préserver et de rétablir les continuités écologiques***
- ***esquisser des mesures de compensation pour les espaces naturels qui seraient destinés à l'urbanisation.***

III.3 Eau potable et assainissement

Le PLU prévoit une augmentation des besoins en eau associée à un développement de l'urbanisation future. Dans ces conditions, en l'absence de solutions concrètes et de mesures opérationnelles visant à satisfaire les besoins, le projet de PLU risque d'aggraver les difficultés d'alimentation en eau potable sur la commune.

Le réseau d'assainissement collectif (collecte et traitement des ERU (eaux résiduaires urbaines) connaît des dysfonctionnements qui génèrent des nuisances d'ordre sanitaire et environnemental. La STEU (station de traitement des eaux usées) de Saint-François (15 000 EH), qui fait partie des

8 stations de grande capacité (supérieure à 10 000 EH), a été jugée non-conforme en 2019 (après avoir été jugée conforme en 2018), comme 6 autres installations de même catégorie lors d'un contrôle de la DEAL (rapport de présentation, p. 218). À ce titre, la STEU de Saint-François, exploitée par la régie du SMGEAG, fait l'objet d'une procédure de police administrative visant sa mise en conformité.

En outre, des rejets directs d'eaux usées sont parfois constatés, comme sur la plage de La Coulée où les médias se sont fait l'écho, en juillet 2020, d'une situation problématique, avec une canalisation qui déversait des eaux usées jusque sur la plage, entraînant des nuisances pour les riverains et l'environnement. Par substitution aux services du SMGEAG à qui la CARL a confié la compétence assainissement, les services techniques de la ville ont fait réaliser des travaux d'urgence mais temporaires.

La MRAe considère que le zonage doit être en cohérence avec l'objectif affiché d'améliorer le cadre de vie des habitants. Des mesures d'évitement doivent être proposées en ce sens telle que celle qui consiste à «éviter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation tant que des mesures concrètes et opérationnelles pour régler les dysfonctionnements de l'assainissement des eaux usées dans les zones urbanisées ne sont pas proposées ».

La MRAe recommande d'éviter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation tant que des mesures concrètes et opérationnelles pour régler les dysfonctionnements de l'assainissement des eaux usées dans les zones urbanisées ne sont pas actées .

III.4 Changement climatique

Lutte contre l'érosion et la submersion marine

Le décret d'application de la loi climat et résilience n° 2022-750 du 29 avril 2022 identifie Saint-François comme une commune dont l'action en matière d'urbanisme et de politique d'aménagement doit être adaptée aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral. Les communes incluses dans la liste du décret et dont le territoire n'est pas couvert, à la date d'entrée en vigueur du décret, par un plan de prévention des risques littoraux prescrit ou approuvé comportant des dispositions relatives au recul du trait de côte devront élaborer dans les quatre années une carte locale d'exposition de leur territoire. Saint-François a été identifiée en tenant compte de la vulnérabilité de son territoire au phénomène d'érosion du trait de côte. La vulnérabilité de son territoire a été déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littoral mentionné à l'article L.321-13 du Code de l'environnement et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène. Sur la commune de Saint-François, la plage de Raisins clairs est particulièrement touchée.

Si la vulnérabilité à l'érosion du trait de côte est traitée dans l'état initial de l'environnement et est reconnue comme un enjeu fort, l'adaptation au changement climatique n'est pas affichée comme un objectif dans les orientations du PADD.

Développement des énergies renouvelables(ENR)

La puissance des installations sur le territoire communal se porte, en 2021, à 13 MWh en photovoltaïque (16 % de la puissance régionale) et 9,9 MW pour l'éolien (20 % de la puissance régionale). Ainsi, la collectivité est bien engagée dans le déploiement des ENR à l'échelle régionale.

La MRAe rappelle que les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent également intégrer des objectifs de sobriété énergétique et favoriser le développement des énergies renouvelables dont l'accélération du déploiement est portée par le cadre réglementaire de la loi relative à l'accélération des énergies renouvelables publié le 10 mars 2023. Si la commune, de son côté, affiche un objectif de développement de sources de productions d'ENR et le traduit dans le

zonage réglementaire en créant un zonage A1 dédié, elle ne fournit pas d'objectifs chiffrés (attendus dans le PADD) et n'identifie pas les gains en termes de maîtrise / performance énergétique.

La MRAe recommande de produire et développer l'analyse de l'état des lieux en matière de consommation et de besoins énergétiques afin de pouvoir établir des objectifs chiffrés de maîtrise de la consommation énergétique .

Développement des modes de déplacement doux

Le PADD précise que le centre-ville de Saint-François est la centralité de la commune et qu'il regroupe l'ensemble des fonctions d'une ville (commerce, service, activité économique, habitat). En renforçant l'attractivité du centre-bourg, le projet incitera la population à le fréquenter et à y vivre. Cette démarche raccourcira les distances entre la population et les services et encouragera l'utilisation de mode de transport doux.

Le PADD prévoit également l'aménagement de sentiers pédestres. Le dossier évoque le projet de piste cyclable le long de la route de la Pointe des Châteaux. porté par le Département en indiquant que ce projet ne devrait concerner qu'une part réduite du territoire et de la population municipale. L'étude d'impact conclut que le PADD a un impact globalement positif sur le développement des déplacements doux, en revanche, le zonage réglementaire et le règlement ne traitent pas de cette thématique .

La prise en compte globale des déplacements dans les documents d'urbanisme et plus particulièrement, dans les PLU est une condition indispensable à l'atteinte des objectifs d'une mobilité durable. Elle induit un impact non négligeable en termes d'organisation de l'espace et sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse sur les déplacements doux pour les intégrer le cas échéant dans le zonage réglementaire du projet de PLU communal.

III.5 Paysage et patrimoine

En complément de l'analyse thématique de l'état initial de l'environnement et de la synthèse des enjeux environnementaux de la commune qui identifie le paysage et le patrimoine comme des enjeux forts, l'étude d'impact présente des fiches de synthèse focalisées sur les secteurs du territoire qui présentent les plus fortes valeurs de patrimonialité et de sensibilité environnementale . Pour chacun de ces secteurs, les enjeux associés sont indiqués.

La MRAe relève que « *La Pointe des Châteaux est un **site classé** depuis 1997 (sur 175 ha terrestres) pour sa grande qualité paysagère est comme espace naturel parmi les plus spectaculaires et les plus pittoresques de l'archipel. Ce site classé est pressenti pour faire partie des 32 Grands Sites Nationaux et c'est l'unique en outre-mer. En vue de cette reconnaissance nationale, une Opération Grand Site (OGS) est engagée par la commune depuis 2011 (relancée en 2019 de façon active). Riche en **milieux humides et milieux secs**, le secteur de la Pointe des Châteaux présente une gamme de biotopes très contrastés et variés sur une superficie relativement peu étendue. Cette diversité et son caractère encore sauvage confèrent à ce secteur un **intérêt écologique majeur**, en particulier pour les oiseaux ».*

L'Opération Grand Site est affichée dans le PADD au travers de l'orientation « Conforter le cadre de vie et mettre en valeur les atouts naturels » comme une action à la fois de protection et de mise en valeur du site pour renforcer l'attractivité touristique de la commune de Saint-François.

La MRAe rappelle que le site de la Pointe des Châteaux approche des limites de sa capacité d'accueil de visiteurs (environ 500 000 par an). Elle recommande la plus grande vigilance sur cette opération Grand Site qui devrait avoir comme objectif premier la préservation de la biodiversité et du patrimoine de ce site exceptionnel .