



## **Autorité environnementale**

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

# **Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Claude (971)**

**n°Ae : 2016-115**

# Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*L'Autorité environnementale<sup>1</sup> du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 11 janvier 2017, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Claude (971).*

*Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Christian Barthod, Marc Clément, François Duval, Sophie Fonquernie, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Mauricette Steinfeldler, Gabriel Ullmann, Eric Vindimian.*

*En application de l'article 9 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 : Barbara Bour-Desprez, Thierry Galibert, François-Régis Orizet*

\* \*

*La mission régionale d'autorité environnementale de Guadeloupe a été saisie pour avis par la commune de Saint-Claude, le dossier ayant été reçu le 20 octobre 2016.*

*Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Par décision motivée du 9 novembre 2016, l'Ae s'est saisie de cet avis, en vertu des dispositions de l'article R.104-21 précité. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.*

*Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guadeloupe a consulté, par mél en date du 10 novembre 2016 le directeur général de l'agence régionale de santé de Guadeloupe ; sa réponse en date du 7 décembre 2016 a été prise en compte.*

*Ont en outre été consultés, par méls en date du 10 novembre 2016, le directeur du parc national de Guadeloupe et le délégué régional de Guadeloupe de l'office national des forêts. Ont été pris en compte la réponse du directeur du parc national de Guadeloupe du 15 décembre 2016 et l'avis, validé par le préfet de Guadeloupe, de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers du 15 décembre 2016.*

*Sur le rapport de Philippe Grand et Philippe Ledenvic, 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 son opportunité 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 sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.**

**Au titre de l'article L.122-4 du code de l'environnement, la présente consultation de l'Ae est prise en compte lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan.**

<sup>1</sup> Désignée ci-après par Ae.

# Synthèse de l'avis

La commune de Saint-Claude, en Guadeloupe, révisé sous forme de plan local d'urbanisme (PLU) son plan d'occupation des sols (POS) qui, sinon, deviendra caduc au plus tard le 26 mars 2017. Son territoire est environ à 50 % dans le cœur du parc national de Guadeloupe, qui comprend le versant occidental du massif volcanique de la Soufrière, point culminant de l'île. La commune est une des portes d'entrée du parc national ; elle n'a cependant pas voté l'adhésion à la charte du parc.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du PLU sont : la prévention des multiples risques naturels, auxquels la commune est exposée ; la protection d'un patrimoine naturel exceptionnel ; la gestion des ressources environnementales (l'eau, notamment) ; les pollutions et nuisances liées aux transports ; la prise en compte des paysages. L'Ae considère que ses patrimoines naturel et paysager donnent à la commune une visibilité internationale et lui confèrent à ce titre une responsabilité particulière.

Les grands objectifs du PLU visent à tirer le bénéfice des multiples atouts naturels de la commune, la conduisant à la programmation dans le PLU de nombreux aménagements, visant à renforcer l'attractivité de la commune, notamment un complexe touristique, point de départ d'un transport guidé<sup>2</sup> vers les "Bains jaunes" et la "Savane à mulets", en cœur du parc national. Le parti d'aménagement retenu est construit autour de trois principes : rééquilibrage spatial, pour renforcer le Bourg et les hameaux, confortation de l'organisation urbaine historique, protection de la trame verte et bleue.

L'Ae recommande de reprendre les deux parties du dossier d'analyse environnementale ("phase 1" et "phase 2&3"), valant rapport environnemental, et, de façon beaucoup plus profonde, le diagnostic territorial, notamment pour revoir leur structure, les actualiser et les mettre en cohérence. L'Ae note que la date d'enquête publique envisagée apparaît très proche de celle du présent avis, ce qui conduit à s'interroger sur la possibilité de compléter le dossier pour l'enquête publique dans le sens de ses recommandations.

En ce qui concerne l'articulation du PLU avec d'autres plans et programmes, l'Ae recommande :

- de présenter de façon précise la destination dans le PLU des surfaces des différentes zones du POS, et de démontrer la compatibilité du plan avec le schéma d'aménagement régional de Guadeloupe, notamment en termes de compensation de la consommation des zones agricoles et naturelles ;
- dès lors que le PLU fait le choix de prendre en compte un mode d'accès particulier, de présenter les différentes variantes possibles d'aménagement de l'accès au cœur du parc national, de comparer leurs avantages et inconvénients au regard de la protection de l'environnement, et, plus généralement, d'assurer la compatibilité du PLU avec la charte du parc national, notamment au regard du caractère du parc et des modalités d'application de la réglementation ;
- de démontrer la cohérence du zonage retenu avec celui du plan de prévention des risques naturels et d'aborder la question des risques naturels majeurs de façon plus explicite et plus

---

<sup>2</sup> Tout mode de transport dans lequel les véhicules sont guidés par l'infrastructure : téléphérique ou télécabine, dans le cas d'espèce

globale dans le projet d'aménagement et de développement durables du PLU (PADD), par exemple en recherchant à réduire la vulnérabilité ou à améliorer la résilience de la commune.

La question de la trame verte et bleue n'est quasiment pas abordée, alors que c'est un des principes retenus dans le parti d'aménagement du PLU. L'Ae considère que la commune ne traduit pas dans le PADD sa volonté de valoriser son patrimoine naturel, de façon pleinement cohérente avec le concept de ville "volcan". L'Ae recommande en conséquence de développer significativement la description des milieux naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques et de préserver et valoriser la trame verte et bleue, en la définissant et en la déclinant de façon appropriée dans les différents volets du PLU.

L'Ae recommande en outre:

- de conduire une analyse comparée de plusieurs options concernant les projets susceptibles de consommer des zones agricoles ou naturelles ou d'affecter la trame verte et bleue, et de justifier les choix retenus notamment au regard des enjeux de renforcement de l'organisation multipolaire de la commune et de protection de l'environnement ;
- d'évaluer l'augmentation de population et de fréquentation induite par l'ensemble des dispositions du PLU et de compléter l'analyse des impacts et les mesures d'évitement et de réduction en conséquence, tout particulièrement pour ceux liés :
  - . aux déplacements et aux émissions de gaz à effet de serre, actuellement non traités,
  - . à la gestion des ressources naturelles et aux déchets, qui dépendent d'engagements concrets de la communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbes (ex-Sud Basse-Terre) ;
- de compléter le diagnostic d'analyse environnementale, en cas d'incidences négatives du PLU, par des mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation et par un dispositif de suivi appropriés.

# Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale de la révision du plan d'occupation des sols (POS) de la commune de Saint-Claude, en Guadeloupe, sous forme de plan local d'urbanisme (PLU).

Doivent être analysées à ce titre la qualité du dossier, incluant les différentes pièces du plan (diagnostic territorial (DT), dossier d'analyse environnementale (DAE) constituant le rapport de l'évaluation environnementale, projet d'aménagement et de développements durables (PADD), orientations d'aménagement et de programmation (OAP), règlement et zonages) et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

## 1 Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux

### 1.1 Principales caractéristiques de la commune de Saint-Claude

La commune de Saint-Claude est située au sud de l'île de Basse-Terre, en Guadeloupe. Elle est bordée par quatre communes : Basse-Terre, au sud-ouest, en continuité urbaine ; Baillif, à l'ouest, et Gourbeyre, au sud, dont elle est séparée par des ravines ; Capesterre-Belle-Eau, à l'est, au-delà du massif de la Soufrière. Elle fait partie de la communauté d'agglomération du sud Basse-Terre (CASBT, devenue en 2015 communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe<sup>3</sup>) qui regroupe 9 communes et 81 600 habitants.

C'est la seule commune de Guadeloupe sans façade littorale. Environ la moitié de son territoire est située dans le cœur forestier du parc national de Guadeloupe, dont le versant occidental du massif volcanique de la Soufrière, point culminant de l'île (1 467 m). La commune est une des portes d'entrée du parc national, mais elle n'a pas émis d'avis sur son adhésion à la charte du parc. En conséquence, il a été considéré négatif, comme le prévoyait la loi dans ce cas.

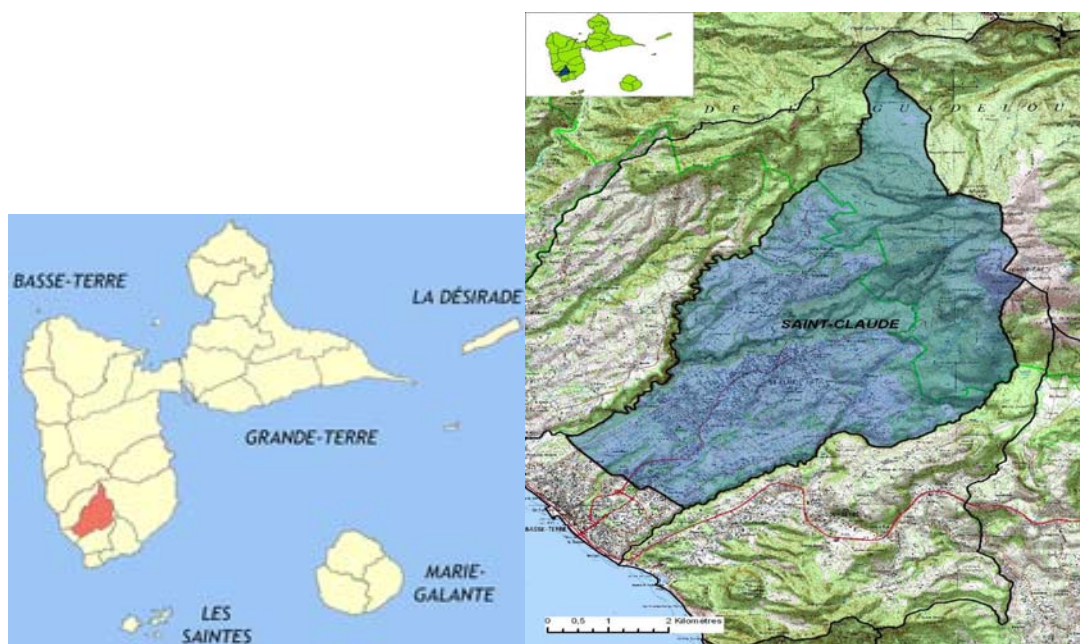


Figure 1 : Localisation de la commune de Saint-Claude. Source : DT et DAE

<sup>3</sup> Cet avis fait néanmoins référence le plus souvent à l'ancienne dénomination, reprise par le dossier.

Son climat y est humide et frais par rapport à celui des communes voisines : Saint-Claude est l'une des communes où les hauteurs de précipitations sont les plus élevées de Guadeloupe (de 1 500 mm de pluie par an dans la partie basse à plus de 12 000 mm dans la partie haute).

La commune s'étend sur une superficie totale d'environ 3 430 hectares et comptait 10 439 habitants au recensement de 2012. La population est pratiquement stable depuis 1990<sup>4</sup>. Le solde migratoire est négatif depuis 1990. Selon l'Insee, Saint-Claude est la ville de Guadeloupe qui concentre, avec Baie-Mahault, la plus grande proportion de cadres supérieurs, de professions intellectuelles, et de professions intermédiaires. Le vieillissement de la population tend à s'accroître. Le nombre de ménages est passé d'environ 4 150 en 2006 à 4 350 en 2011. La commune comporte un parc de 5 235 logements, dont environ 83 % de résidences principales, avec un taux élevé de vacance. Le taux de logement social était de 17,3 % en 2011 selon le dossier, mais a progressé à 21,3 % en 2015 selon les informations fournies aux rapporteurs au cours de leur visite sur place.

La commune accueille des équipements majeurs de l'agglomération de Basse-Terre (chef-lieu du département et second pôle de l'armature urbaine régionale après l'agglomération de Pointe-à-Pitre), tels que lycée, pôle universitaire... En particulier, après la fermeture d'un grand nombre d'entre eux jusqu'en 2004, les collectivités et l'État ont de nouveau accompagné la création ou la reconstruction d'équipements structurants depuis 2008, et notamment le siège du parc national de Guadeloupe.

L'industrie est quasiment absente, à l'exception notable de l'usine d'embouteillage de Matouba, alimentée à partir de captages d'eau souterraine situés en cœur de parc national. La commune dispose d'une zone d'activité économique (Morin), peu développée.

En dépit d'une attractivité potentielle liée à ses atouts naturels, l'offre touristique est limitée : le nombre de touristes est passé de 250 000 en 1998 à 100 000 en 2007, ce que le DAE explique par la fermeture à la circulation de la RD 11 à partir des Bains Jaunes (voir ci-après), mais aussi par la baisse globale du tourisme en Guadeloupe<sup>5</sup>.

L'agriculture, affectée par la contamination des sols par le chlordécone<sup>6</sup>, est en déclin en dépit de terres fertiles. Le nombre d'exploitations a chuté de 60 % entre 1988 et 2010, la surface agricole utile a diminué de 35 % en 20 ans. Les plus grosses productions sont des cultures fruitières et horticoles, notamment au sud-ouest de la commune (champs de canne de Bologne).

Le taux de chômage avoisine 20 %. Le secteur tertiaire public<sup>7</sup> représente 70 % des emplois.

Les contraintes du relief ont historiquement induit un aménagement en hameaux étalés sur le territoire et un habitat peu dense, certains hameaux étant séparés par des ravines, progressivement réunis par des constructions nouvelles (voir figure 2 page suivante).

---

<sup>4</sup> Après une forte décroissance liée à l'éruption de la Soufrière en 1976, puis un redressement

<sup>5</sup> La fréquentation serait de nouveau en hausse sur la Guadeloupe depuis deux ans.

<sup>6</sup> Insecticide utilisé, jusqu'en 1993 dans les Antilles françaises, pour lutter contre le charançon du bananier. Son utilisation est désormais interdite. L'utilisation du chlordécone et des autres pesticides aux Antilles a fait l'objet d'un rapport d'information parlementaire en 2005 (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i2430.pdf>), puis de plusieurs rapports de l'agence nationale de sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail (Anses) relatifs à l'évaluation des expositions et des risques alimentaires liés au chlordécone et autres utilisations de pesticides (<https://www.anses.fr/fr/content/chlordécone-aux-antilles>)

<sup>7</sup> Administration publique, enseignement, santé, action sociale

600 ha ont fait l'objet de constructions en une soixantaine d'années, avec une pause de 6 ans, entre 1976 et 1982, suite à plusieurs éruptions de la Soufrière<sup>8</sup>. Dans l'ensemble les densités sont faibles, si on les compare à des ratios nationaux : 64 % du territoire est de "densité moyenne" (17 logements à l'hectare), 24 % de "densité faible" (7 logements à l'hectare), 11 % de "densité forte" dans le Bourg (27 logements à l'hectare).

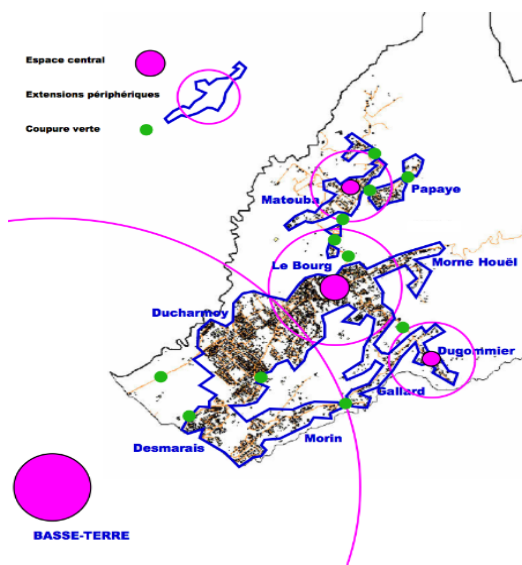


Figure 2 : Polarité et morphologie urbaines. Source : DT

Selon le diagnostic territorial, « l'état du bâti, des dessertes et des réseaux laisse apparaître des insuffisances d'ordre majeur ». Le tissu urbain s'est développé sous la pression foncière, « principalement dans le cadre d'opérations de lotissements réalisés au coup par coup », générant des « espaces urbains sans structure apparente ». Ce diagnostic constate des dysfonctionnements majeurs dans l'organisation urbaine et une pression foncière dans les parties à l'aval du territoire.

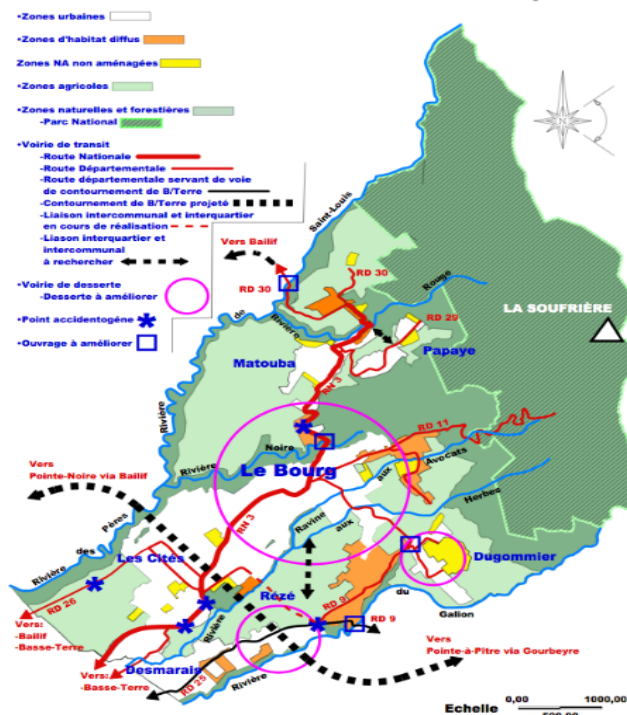


Figure 3 : Les enjeux liés au réseau routier. Source : DT

<sup>8</sup> Activité du 8 juillet au 18 novembre 1976, accompagnée d'une activité sismique intense entre 1975 et 1977. 73 600 personnes ont été évacuées pendant trois mois et demi.

Le réseau viare principal est perpendiculaire à la côte : la route nationale 3 (RN 3) conduit de Basse-Terre au Bourg de Saint-Claude. Elle est prolongée par deux routes départementales vers le nord-est. Une troisième route départementale rejoint Gourbeyre et la RN 1 au sud. Le réseau structurant est saturé aux heures de pointe. Les transports en commun et les modes actifs<sup>9</sup> de transport sont très minoritaires dans les déplacements<sup>10</sup>. Le dossier indique que la Région a initié une étude sur le contournement de la ville de Basse-Terre : trois scénarios ont été dégagés. Tous les tracés envisagés concernent la partie basse de Saint-Claude.

## 1.2 Présentation de la révision du plan d'occupation des sols sous forme de plan local d'urbanisme

La commune de Saint-Claude s'est dotée d'un POS en 1982 et a procédé à sa révision en 1996. Elle a modifié ce POS révisé en 1997, 2001, 2005 et 2007.

Les articles L.174-1 et suivants du code de l'urbanisme (CU) rendent obligatoire la révision de tous les POS sous forme de PLU et prévoient la caducité des POS, si la procédure de révision n'est pas achevée au plus tard le 26 mars 2017 ; si c'était le cas, le règlement national d'urbanisme<sup>11</sup> s'appliquerait alors.

### Parti d'aménagement

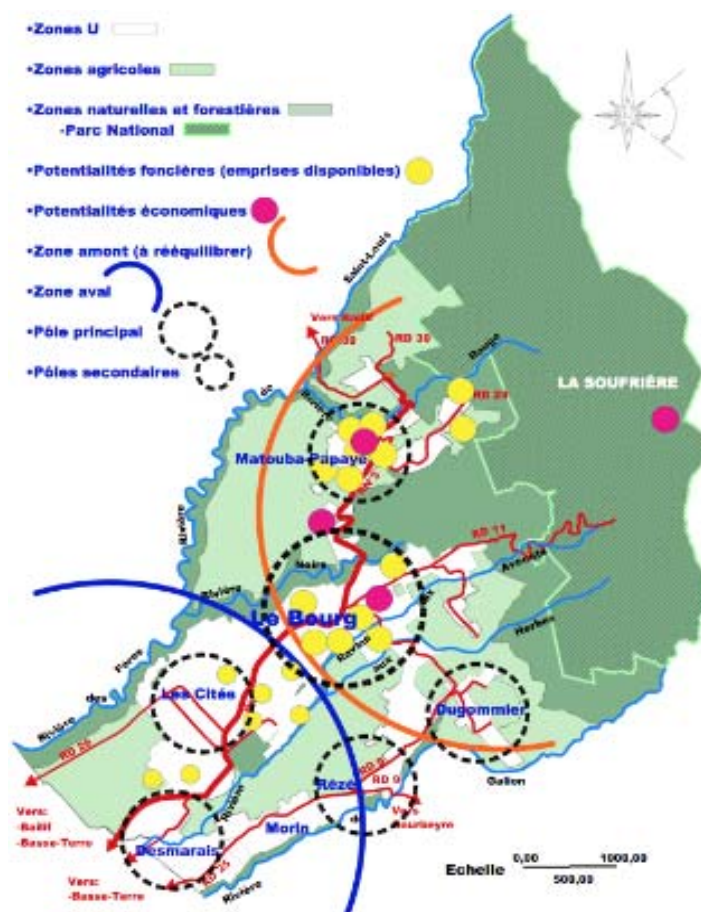


Figure 4 : Principe 1 du parti d'aménagement : le rééquilibrage spatial. Source : DT

<sup>9</sup> Marche à pied, vélo

<sup>10</sup> Selon le DT, « le scénario "tout voiture" est désormais confirmé. Il est déjà préjudiciable au bien être des usagers, notamment en raison des niveaux de pollutions et de nuisances élevés ».

<sup>11</sup> Articles L.111-1 et L.422-6 du code de l'urbanisme



Selon le diagnostic territorial, le parti d'aménagement retenu pour élaborer le projet de PLU « *est construit autour de deux principes* », mais il en liste trois :

- procéder à un rééquilibrage spatial, pour renforcer le Bourg et les hameaux alors que le développement tendanciel s'effectue en périphérie de la commune de Basse-Terre au sud-ouest (figure 4) ;
- conforter l'organisation urbaine historique, avec le Bourg en pôle principal et les unités satellites ou "sections" en pôles secondaires, par un renouvellement de la ville sur la ville de grande qualité ;
- protéger la trame verte et bleue.

La commune retient cinq grands objectifs d'aménagement et d'urbanisme dans le PADD :

- Affirmer le positionnement et le rayonnement de la commune, en le déclinant en "ville volcan", "ville universitaire", "ville thermique" et "ville d'histoire" ;
- Revitaliser le tissu économique (grâce au tourisme et à l'agriculture en particulier) ;
- Restructurer les espaces urbains (renouvellement urbain, création de voiries nouvelles) ;
- Mettre en valeur le patrimoine (bâti et naturel) ;
- Œuvrer au bien-être des usagers, notamment en matière de logement, d'équipements et de cadre de vie.

#### *Orientations d'aménagement et programmation*

Chacun de ces grands objectifs est décliné et illustré par une carte. Les orientations d'aménagement et de programmation fournissent, pour six secteurs (le Bourg, Matouba-Papaye, Dugommier, Rézé, Desmarais, les Cités) la liste détaillée des opérations programmées (habitat, équipements de superstructure, équipements d'infrastructure) et les schémas les représentant. Parmi ces opérations, sont listées ci-dessous les plus importantes :

– des opérations en faveur de l'habitat sur 21 ha, dont environ la moitié sur le Bourg et un écoquartier de 3 ha sur le pôle Rézé, représentant 395 logements, dont 76 logements sociaux. Une proportion importante est prévue sur des zones agricoles ;

– quelques grands équipements, comme :

– un complexe touristique adossé à une gare de départ de télécabines, sur 3 ha en secteur ND (naturel) du POS, hors du cœur du parc national<sup>12</sup> ;

– un ensemble thermal, en grande partie sur l'emprise d'une clinique existante (réservée au POS depuis 1993, sauf 0,4 ha en zone d'urbanisation future du POS) ;

– un plateau de sports et une maison de quartier sur le secteur Dugommier (0,7 ha) en zone INA (urbanisation future) non aménagée du POS ;

– un nouveau groupe scolaire (1 ha) sur le secteur Rézé en zone INC (agricole) du POS ;

– une clinique (2 ha) sur le secteur Desmarais, à la limite avec Basse-Terre en zone INA (urbanisation future) du POS ;

– plusieurs équipements sportifs sur le secteur "Les Cités" ;

---

<sup>12</sup> Un projet d'étude d'impact de ce projet, "Volcano Park", a été communiqué pour information aux rapporteurs, dans le cadre de l'instruction de ce dossier. La surface du complexe touristique, en dehors du parc national, occupe environ 1,1 ha. Les documents d'une présentation du projet au public en juin 2016 ont également été remis aux rapporteurs.

– des infrastructures routières nouvelles, pour des emprises évaluées au total à 8,56 ha, dont notamment l'ensemble des liaisons Moléon–Choisy au sud du Bourg et Morin–Montéran sur le pôle Rézé, ainsi qu'une dizaine de voiries plus réduites (liaison rue de la Chapelle – route de Matouba et liaison impasse Loueer – allée Pravaz, par exemple). L'emprise du contournement de Basse-Terre n'est pas incluse dans ce décompte ;

– plusieurs requalifications et élargissements de voirie et deux nouveaux parkings sur le secteur de Matouba (conduisant globalement à l'artificialisation de 3,86 ha supplémentaires). La requalification de plusieurs espaces verts est également prévue.

Il a été indiqué aux rapporteurs, au cours de leur visite, que la demande de permis de construire pour le seul complexe touristique serait déposée, dès que le PLU serait approuvé<sup>13</sup>. Le dossier ne décrit pas les autres aménagements du projet "Volcano Park", en cœur du parc national. Selon l'étude d'impact du projet, deux autres gares de télécabines seraient également prévues : "gare des Bains Jaunes" et "gare de la Savane à Mulets", la plus élevée. Certains passages du dossier font référence à une "réhabilitation des Bains Jaunes" en lieu et place de la « maison du Volcan » inutilisée depuis 2000, sans plus de précision<sup>14</sup>. L'étude d'impact du projet "Volcano Park", ne mentionne ce site que rarement, comme une "zone de détente" et sans la décrire ; les supports de présentation du projet au public comportent des simulations graphiques des deux gares.

La RD 11 a été fermée à la circulation à partir des Bains Jaunes, suite à un séisme en 2004 et à la mise en évidence des nombreux risques d'instabilité des terrains de part et d'autre de la RD (glissements, chutes de blocs). Les différents documents n'indiquent pas son devenir, au-delà de la station de départ de la remontée mécanique. Le projet d'étude d'impact du projet "Volcano Park" précise qu'à ce stade, aucune option n'est définitivement arrêtée.

Ces informations constituent des éléments de contexte, d'ores et déjà publics pour la plupart d'entre eux. Ce sont des éclairages importants, notamment pour la bonne compréhension par le public de l'articulation entre les options prises par le PLU et ce projet, dont l'instruction n'a pas encore été engagée, mais dont personne ne méconnaît l'existence. Il revient à la commune d'apprécier celles de ces informations qui apparaissent suffisamment stabilisées pour pouvoir être mentionnées, voire dont la prise en compte apparaît nécessaire d'ores et déjà dans le dossier. En tout état de cause, le dossier ne peut pas porter sur une partie non autonome d'un projet d'ensemble. A ce stade, les informations du dossier n'apparaissent donc pas cohérentes.

### *Règlement et zonage*

Le dossier ne comporte pas de plan de zonage du POS sur fond parcellaire, ce qui constitue une lacune importante et qui nuit à la complète information du public. Les évolutions du zonage et du règlement qui lui est attaché ne peuvent donc être clairement identifiées. La comparaison des surfaces entre les différentes zones (urbaine, à urbaniser, agricole, naturelle) n'est présentée que de façon synthétique. Les éléments plus détaillés sont partiels avec des chiffres parfois différents entre les différentes pièces du dossier. Il n'a ainsi pas été possible de reconstituer l'évolution détaillée zone par zone.

---

<sup>13</sup> Pour l'Ae, l'étude d'impact du dossier de demande devra porter sur l'ensemble du projet et devra prendre en compte les divers impacts de la fréquentation induite sur le cœur de parc, quel qu'en soit le mode d'acheminement. C'est d'ailleurs le cas du projet dont les rapporteurs ont eu connaissance.

<sup>14</sup> Il a été indiqué aux rapporteurs que diverses contraintes d'exploitation, notamment liées à l'humidité du site, ont conduit le Parc national de Guadeloupe à cet abandon. D'autres projets ont été envisagés par d'autres opérateurs. La perspective d'un projet de transport guidé à la fin des années 2000 a, depuis, laissé la question de la réhabilitation et la réutilisation de cette "porte d'entrée du parc" en suspens.

Afin de poursuivre son analyse, l'Ae s'est appuyée sur différents chiffres du dossier pour pouvoir comparer les surfaces des différents zonages du POS et du projet de PLU (voir page suivante). Les rapporteurs ont pu s'assurer de leur validité à l'occasion de leur visite.

**Comparaison des surfaces à affectation sans ambiguïté (NB étant considéré comme à répartir entre zones U, AU, A et N)**

	POS	POS	POS hors zone NB	POS hors zone NB	PLU	PLU	PLU
	U	514,01	514,01	<b>15,5%</b>	U	623,1	<b>22,7%</b>
	NA	139,55	139,55	<b>4,2%</b>	AU	59,49	<b>1,7%</b>
	NB	113,51					
	NC	892,42	892,42	<b>26,9%</b>	A	913,15	<b>26,6%</b>
	ND	1766,34	1766,34	<b>53,3%</b>	N	1833,87	<b>53,5%</b>
	?	3,56	3,56				
Total (surfaces en hectares)		3429,39	3315,88			3429,61	
<b>Zones urbaines et à urbaniser</b>			653,56	<b>19,7%</b>		682,59	<b>19,9%</b>
<b>Zones naturelles et agricoles</b>			2658,76	<b>80,2%</b>		2747,02	<b>80,1%</b>

*Figure 5 : évolution des zonages entre le POS et le PLU, reconstitué par l'Ae à partir du dossier  
 Dans les POS, zones : U = urbaine ; NA = urbanisation future ; NB = habitat diffus ; NC = agricole ; ND = naturelle*

*Dans les PLU, zones : U = urbaine ; AU = à urbaniser ; A = agricole ; N = naturelle*

En l'absence d'un tableau complet, précisant notamment l'affectation des zones NB, il est difficile de connaître précisément les surfaces consommées par le PLU par rapport au POS. Le dossier comporte en conséquence des chiffres qui ne semblent pas pleinement cohérents : par exemple, il n'est pas possible de faire le lien entre la surface des zones NA du POS (140 ha), la déclaration selon laquelle 47 ha de zones NA sont non consommées et la surface de 59,49 ha de zones AU du PLU, aucune zone urbaine ne paraissant avoir été déclassée en AU. Cette présentation ne permet pas d'illustrer concrètement les efforts de mise en cohérence par le PLU d'anciens zonages, y compris la fermeture à l'urbanisation de parcelles urbanisées ou à urbanisation future du POS, explicitée par les extraits de parcelles "avant"/"après" sur des secteurs à enjeux, transmis aux rapporteurs après leur visite.

***Pour la complète information du public, l'Ae recommande de présenter de façon précise la destination dans le PLU des surfaces des différentes zones du POS, et notamment celles des zones NB.***

### ***1.3 Procédure relative au PLU de Saint-Claude***

La commune a engagé la révision de son POS sous forme de PLU et en a arrêté le contenu le 18 octobre 2016.

Selon les informations recueillies par les rapporteurs, le projet de PLU fera l'objet d'une enquête publique à partir du 20 janvier 2017, dans l'objectif d'être approuvé au plus tard le 26 mars 2017. L'Ae note que cette date apparaît très proche de celle du présent avis ce qui conduit à s'interroger sur la possibilité de compléter le dossier pour l'enquête publique dans le sens de ses recommandations.

Par sa décision n°2016-245 du 24 octobre 2016, la mission régionale d'autorité environnementale de Guadeloupe a soumis ce projet de PLU à évaluation environnementale.

Par sa décision n°2016-E-07 du 9 novembre 2016, l'Ae a décidé de se saisir de ce dossier, au regard de sa complexité et de ses enjeux environnementaux, conformément aux dispositions de

l'article R.104-21 du code de l'urbanisme. L'Ae rappelle que son avis devra être joint au dossier présenté à l'enquête publique.

#### **1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae**

Le DAE retient une hiérarchisation des enjeux, selon une méthode clairement présentée. L'Ae souligne que plusieurs enjeux ne sont pas des enjeux environnementaux et ne doivent pas être présentés, ni pris en compte comme tels dans le DAE<sup>15</sup>. Sous cette réserve, l'Ae souscrit pleinement aux enjeux environnementaux retenus, qu'elle reformule de la façon suivante :

- la prévention de multiples risques naturels – volcaniques, sismiques, cycloniques, mouvements de terrain, risques liés aux pluies intenses sur un territoire à l'hydrologie complexe –, tant pour la protection de la population qu'au bénéfice de l'image de la commune ;
- la protection d'un patrimoine naturel exceptionnel, pleinement cohérent avec le principe retenu par le PLU de protection de la trame verte et bleue, dont deux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)<sup>16</sup>, en grande partie en forêt domaniale et dans le cœur forestier du parc national de Guadeloupe, et une réserve de biosphère reconnue en 2009 par l'Unesco ;
- la gestion des ressources naturelles – eau (eau potable, assainissement), énergie – et des déchets ;
- les pollutions et nuisances liées aux transports, compte tenu des augmentations significatives de trafic que devraient générer les grands équipements visant à renforcer l'attractivité touristique de la commune, *a fortiori* en cas de réalisation du contournement de Basse-Terre ;
- la prise en compte des paysages, dans les différentes évolutions de l'urbanisation de la commune.

L'enjeu d'un "tourisme vert" est une opportunité pour la commune, très étroitement liée à la préservation de ses patrimoines naturel et paysager, qui lui donnent une visibilité internationale, et qui lui confèrent, à ce titre, une responsabilité particulière.

## **2 Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le dossier d'analyse environnementale (DAE)**

Le DAE se compose de deux volets ("phase 1" et phase "2&3")<sup>17</sup>. Sa qualité est contrastée et doit être analysée au regard de celle du diagnostic territorial, lequel semble moins à jour sur de nombreux sujets. La complémentarité du DAE et du DT n'est pas optimale : la moitié du DT développe les différents volets environnementaux, ce qui peut se comprendre compte tenu des caractéristiques du territoire, alors que le DAE reprend des considérations qu'on se serait plutôt

---

<sup>15</sup> Ce point est développé dans la partie § 2 de présent avis.

<sup>16</sup> Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

<sup>17</sup> La "phase 1" du DAE présente les données de l'état initial et, le cas échéant, complète ou met à jour celles du DT. En complément, la "phase 2&3" fournit également des indications sur l'évolution prévisible de cette situation, sans le PLU (scénario de référence).

attendu à lire dans le DT. En particulier, la "phase 1", valant analyse de l'état initial, est largement redondante avec ce DT.

Selon le cas, le DT ou le DAE est le plus complet, les informations qu'ils comportent étant parfois différentes. En particulier, certains enjeux ("des commerces et des services concentrés le long de la RN 3 et peu présents sur le reste du territoire", "une identité rurale et volcanique", "une agriculture locale en perte de vitesse", "une offre de logements touristiques faibles", "des infrastructures et équipements de sport et de culture mal répartis sur le territoire") ne peuvent pas être considérés comme des enjeux environnementaux. Or, l'analyse de l'état initial dans le DAE aborde en premier les données socio-économiques et le cadre de vie.

Ces formulations recouvrent implicitement des enjeux pouvant avoir une portée environnementale indirecte (par exemple, des principes de mixité urbaine, des enjeux d'image,...). Néanmoins, sauf à les reformuler différemment, l'Ae considère que, pour l'ensemble de l'analyse, ils ne peuvent pas être mis au même niveau que les autres enjeux environnementaux, leur hiérarchisation pouvant alors en être significativement modifiée<sup>18</sup>.

***L'Ae recommande de recentrer la liste des enjeux retenus par le dossier d'analyse environnementale sur des enjeux environnementaux et de reprendre l'analyse des impacts du PLU sur ces seuls enjeux, en veillant à une meilleure complémentarité avec le diagnostic territorial du PLU.***

En revanche, même si elle n'est pas cohérente avec la "phase 1" sur quelques points, l'analyse des incidences notables et mesures de réduction et de compensation, produite dans la "phase 2&3", est le plus souvent pertinente. L'Ae s'appuie en conséquence, dans la suite de son analyse, sur les informations et les constats de ce second volet. Le DAE devrait néanmoins être repris pour mettre en cohérence ses deux parties. Le diagnostic territorial devrait être *a fortiori* très largement repris et mis à jour, de façon cohérente.

***L'Ae recommande de reprendre les deux parties du dossier d'analyse environnementale ("phase 1" et "phase 2&3") et, de façon beaucoup plus profonde, le diagnostic territorial, notamment pour revoir leur structure, les actualiser et les mettre en cohérence.***

Le processus d'évaluation environnementale n'est pas abouti, dès lors que le DAE apporte peu de réponses ou d'engagements, lorsqu'il est mis en évidence que le plan pourrait avoir des incidences négatives pour l'environnement, y compris notables pour certaines. Plusieurs mesures d'évitement, de réduction et de compensation présentées à la fin du document sont peu adaptées ou manquent de pertinence pour différentes raisons discutées plus avant.

L'Ae rappelle qu'il incombe à la commune d'inclure dans le DAE les éléments prescrits par l'article R.122-20 du code de l'environnement, notamment « *la présentation successive des mesures prises pour :*

- *éviter les incidences négatives du plan [...] sur l'environnement et la santé humaine ;*
- *réduire l'impact des incidences [...] n'ayant pu être évitées ;*
- *compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan [...] sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être évitées, ni suffisamment réduites. S'il n'est*

---

<sup>18</sup> C'est notamment le cas du cinquième enjeu ("un patrimoine naturel et une biodiversité riches et protégés") et du treizième enjeu ("un patrimoine naturel relativement préservé"), redondants et contradictoires.

*pas possible de compenser ces effets, la personne publique responsable justifie cette impossibilité ».*

***L'Ae recommande de compléter le dossier d'analyse environnementale par les éléments prescrits par l'article R.122-20 du code de l'environnement, notamment en cas d'incidences négatives.***

## ***2.1 Articulation avec les autres plans et programmes***

L'analyse de l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes est incomplète. Il paraît en outre nécessaire d'assurer la cohérence entre la partie 14 de la "phase 1"<sup>19</sup> et la partie 3.3.2 de la "phase 2&3"<sup>20</sup> qui ont le même objet, cette dernière apparaissant plus conforme à ce qu'on attend généralement d'une évaluation environnementale.

### **2.1.1 Plans et programmes avec lesquels le PLU doit être compatible**

#### **2.1.1.1 Schéma d'aménagement régional (SAR)<sup>21</sup> de Guadeloupe (juin 2011)**

Le SAR classe l'ensemble du cœur de parc en espace naturel à fort enjeu de protection. L'évaluation environnementale note les trois orientations majeures du SAR, mais ne procède à aucune analyse concernant les implications du SAR pour le PLU. Deux d'entre elles auraient mérité des mentions et une analyse spécifiques :

- *"l'optimisation écologique pour un environnement protégé"* rappelle l'enjeu de l'arrêt du mitage urbain, de la gestion économe des occupations de l'espace du territoire, de la protection et de la mise en valeur du parc national de Guadeloupe, du développement d'un "tourisme dit rare"<sup>22</sup> dans ces espaces naturels et de la préservation et de la mise en valeur des paysages. Ce rappel serait un complément utile à la compréhension du premier grand objectif du PADD.

Le SAR rappelle également les enjeux des espaces boisés et des cours d'eau et ravines pour la trame verte et bleue régionale. La gestion de la ressource en eau et de l'assainissement des eaux usées constituent également un enjeu tel, que le SAR rappelle que les nouvelles urbanisations sont conditionnées à des capacités d'assainissement suffisantes.

- *"une organisation plus équitable du territoire"* fixe également un certain nombre de règles importantes concernant l'utilisation de l'espace. Comparant les besoins d'urbanisation induits par la création de logements (1 500 ha d'ici à 2030) avec l'inventaire théorique des zones à urbaniser (7 700 ha), déjà réservés dans les documents d'urbanisme des communes, il prévoit que *« les communes pourront procéder à des déclassements limités d'espaces agricoles. Cela ne pourra se faire que dans le respect de quelques conditions : les surfaces ainsi déclassées devront se trouver situées dans la continuité d'espaces urbanisés ou ouverts à l'urbanisation ; elles devront faire l'objet d'une compensation équitable, par le classement en zones agricoles »*

---

<sup>19</sup> Présentée comme l'articulation du PLU avec les autres documents mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement

<sup>20</sup> Présentée comme une analyse de la compatibilité avec les plans et programmes supra-communaux

<sup>21</sup> Schéma d'aménagement régional, document propre aux régions d'outre-mer et tenant lieu de SRADDT (schéma régional d'aménagement durable et de développement du territoire), de SMVM (schéma de mise en valeur de la mer) et de SRCE (schéma régional des cohérences écologiques).

<sup>22</sup> *« Il se pratiquera dans des établissements destinés à accueillir un petit nombre de personnes, dans un bâti totalement intégré aux espaces environnants, de haute qualité environnementale, et destiné à la découverte de la forêt tropicale et plus généralement de la nature » ; « La mise en œuvre de ce développement touristique repose sur un modèle de tourisme responsable et durable, ce qui suppose l'amélioration des offres Tourisme Vert incluant le volcanisme et le thermalisme, l'utilisation de la marque "Parc National", le développement du tourisme culturel, le renforcement du tourisme social, la mise en valeur des lieux de mémoire, de la gastronomie, des festivités du carnaval,... »*

*de terrains d'une superficie équivalente. Ceux-ci ne devront pas être artificialisés et pouvoir être affectés effectivement à un usage agricole » ; « les documents locaux d'urbanisme prendront en compte ces compensations. Les modalités de la compensation seront validées dans le cadre de "l'élaboration associée" des documents d'urbanisme ». Plusieurs de ces conditions ne semblent pas a priori vérifiables dans le document présenté à l'Ae. En particulier, l'analyse par le diagnostic territorial du foncier potentiellement disponible pour le logement distingue des "emprises constructibles" et des "emprises compensables", ces dernières étant décrites comme « s'avérant incompatibles en raison des dispositions du plan de prévention des risques, de la qualité des sols ou des milieux à préserver »<sup>23</sup>. L'absence d'un tableau complet précisant la destination des surfaces du POS dans le PLU ne permet donc pas de s'assurer de cette compatibilité<sup>24</sup>.*

- le chapitre 7 du SAR fixe les règles, recommandations et orientations applicables et notamment :
  - « *Quelle que soit leur vocation, les constructions et aménagements dont la réalisation peut être autorisée par les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'espace naturel de protection forte concerné<sup>25</sup> doivent être conçus et implantés de façon à prévenir et minimiser leur impact écologique et paysager, notamment dans leur localisation et leur aspect. Il revient donc aux documents d'urbanisme locaux de fixer les prescriptions qui mettront en oeuvre cette règle de principe [...] ».* Des recommandations et orientations précisent cette règle, en citant expressément le site de la Soufrière et la perspective d'un transport guidé.
  - En application d'une autre règle du SAR<sup>26</sup>, « *s'il s'avère nécessaire de modifier le périmètre des espaces ouverts à l'urbanisation pour mieux organiser le territoire ou pour réaliser un projet public spécifique, les communes pourront procéder, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de leur plan local d'urbanisme, à des déclassements limités d'espaces naturels, à l'exception des ZNIEFF de type I, de la forêt départementalo-domaniale<sup>27</sup> et de la forêt départementale, situés dans la continuité des espaces déjà urbanisés ou ouverts à l'urbanisation. Ces déclassements tiendront compte de la participation de ces espaces à la continuité écologique et sont subordonnés à la condition que les surfaces ainsi déclassées fassent l'objet d'une compensation par le classement en zone naturelle de terrains d'une superficie équivalente, dont il devra être démontré qu'ils ne sont pas artificialisés ».*

Non seulement le dossier ne comporte aucune analyse de cette nature, mais, en outre, le PLU n'apporte pas la démonstration qu'il est compatible avec l'ensemble de ces règles et orientations.

---

<sup>23</sup> Les données des tableaux des pages 82 (potentiel foncier public), 83 (zones U non aménagées en foncier privé) et 84 (récapitulatif) ne sont en outre pas cohérentes.

<sup>24</sup> Les rapporteurs ont en outre été informés des conclusions de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) de Guadeloupe, au cours de laquelle le projet de PLU a été examiné. Son avis favorable ne vaut pas démonstration de la compatibilité avec le SAR sur cette question, le compte-rendu n'étant en particulier pas explicite sur les différentes conditions fixées par le SAR.

<sup>25</sup> Parc national de Guadeloupe au cas d'espèce

<sup>26</sup> « *La vocation naturelle des espaces naturels doit être préservée et les documents d'urbanisme locaux leur confèrent un classement propre à assurer cette préservation. Il importe en outre d'en prévenir l'artificialisation et la dégradation progressive qui conduisent à leur urbanisation, mais également leur défrichement à des fins agricoles » ; peut être autorisée « la réalisation d'infrastructures de transport de personnes ou de marchandises et d'installations nécessaires à la sécurité civile, à condition de démontrer qu'aucun autre emplacement ou aucune autre solution techniques n'est envisageable à un coût économique ou environnemental supportable pour la collectivité ».*

<sup>27</sup> Le département est nu-propriétaire des espaces forestiers, l'État en est usufruitier et en confie la gestion à l'office national des forêts (ONF).

L'Ae remarque également que, dans le zonage du PLU, plusieurs zones naturelles classées N2 sont des zones déjà bâties, dont certaines ont manifestement perdu leur destination naturelle ou agricole. Il conviendrait en conséquence d'indiquer comment ces zones pourront être rendues naturelles ou agricoles ou, à défaut, de ne pas les décompter dans le bilan des surfaces des zones naturelles et agricoles du PLU pour évaluer la compatibilité avec le SAR.

***L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse de l'application par le PLU de Saint-Claude des dispositions du SAR de Guadeloupe susceptibles de le concerner et de démontrer la compatibilité de ce dernier avec ses règles, tout particulièrement pour ce qui concerne les compensations au déclassement de zones agricoles et naturelles.***

#### 2.1.1.2 Charte du parc national de Guadeloupe

La charte du parc national de Guadeloupe a été approuvée par le décret n°2014-48 du 21 janvier 2014. Tout ce qui la concerne n'est présenté que dans le volet « Zonages réglementaires » de la "phase 1". Elle n'est évoquée dans aucune des deux parties, pourtant consacrée à l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes (voir notes 19 et 20).

L'opposabilité au PLU des dispositions relatives au cœur du parc n'est rappelée qu'implicitement<sup>28</sup> dans ce volet. Le dossier ne produit aucune analyse de la compatibilité du PLU présenté avec la charte du parc national, alors que le cœur forestier du parc représente environ la moitié de la surface de la commune. Il n'évoque pas plus les principes fondamentaux applicables aux parcs nationaux, définis par l'arrêté du 23 février 2007<sup>29</sup>.

L'Ae rappelle notamment que, selon l'article L.331-4 du code de l'environnement, « *en dehors des espaces urbanisés définis dans le décret de création de chaque parc, les travaux, à l'exception des travaux d'entretien normal et, pour les équipements d'intérêt général, de grosses réparations, les constructions et les installations sont interdits, sauf autorisation préalable spéciale de l'établissement public du parc délivrée après avis de son conseil scientifique ou, sur délégation, du président de ce dernier* »<sup>30</sup>. La mesure 1.3.1.1. de la charte est intégralement consacrée à exposer les conditions de la "réalisation d'un aménagement exemplaire des sites majeurs du parc national" et fixe plusieurs conditions à cette réalisation.

Il est surprenant que ni le PLU<sup>31</sup>, ni son évaluation environnementale ne rappellent le cadre très précis, auquel le PLU et l'un des principaux équipements structurants qu'il envisage devront impérativement se conformer pour pouvoir être soit approuvé (le PLU), soit autorisé (le projet). L'Ae considère que l'absence d'une telle vérification est en outre susceptible de fragiliser le PLU,

---

<sup>28</sup> « *La protection y est garantie par une réglementation particulière opposable (L.331-2, L.331-4 et L.331-4-1) du code de l'environnement* ».

<sup>29</sup> Et notamment plusieurs principes visant la conservation du caractère du parc :

Article 3 : « *La conservation des éléments matériels et immatériels du caractère du parc, et notamment, à ce titre, la conservation de la faune, de la flore, des formations géologiques, du patrimoine culturel compris dans le cœur du parc, ainsi que la pluralité de perception et de valeurs qui leur sont rattachées offrent aux générations présentes et futures une source d'inspiration, de culture et de bien-être dont l'État est garant* ».

Article 4 : « *La maîtrise des activités humaines, dont la fréquentation du public, doit être suffisante pour garantir la protection du patrimoine du cœur du parc et garantir la conservation du caractère de celui-ci* ».

<sup>30</sup> Cette procédure prévoit également un avis préalable du conseil national de protection de la nature et du conseil international de la protection de la nature, avant l'avis conforme du parc national.

<sup>31</sup> Notamment en tant qu'il prend des options visant à permettre un équipement de superstructure interférant avec le cœur d'un parc national



que ce soit vis-à-vis de la préservation du caractère du parc<sup>32</sup> ou, *a fortiori*, du fait de l'incompatibilité d'une servitude du règlement du PLU vis-à-vis de la charte du parc<sup>33</sup>.

***L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des dispositions de la charte du parc national de Guadeloupe susceptibles de concerner le PLU de Saint-Claude et d'assurer la compatibilité du PLU avec les dispositions de la charte applicables en cœur de parc.***

#### 2.1.1.3 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021

Le dossier reprend les mesures du SDAGE 2016-2021 qui concernent spécifiquement le territoire de la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre. La plupart d'entre elles visent des améliorations concernant l'assainissement des eaux ou la maîtrise des pollutions diffuses liées à l'agriculture. Il conclut que « *le PLU de Saint-Claude est globalement compatible avec les objectifs de qualité de la DCE [directive cadre sur l'eau]* », sans le démontrer, le cas échéant après avoir analysé les dispositions pertinentes du PLU (par exemple, vis-à-vis des captages, compte tenu notamment de l'activité industrielle d'embouteillage). La "phase 2&3" relève d'ailleurs que la résorption des dysfonctionnements de l'alimentation en eau, de l'assainissement et l'amélioration du traitement des déchets (en particulier, points de collecte et de tri) ne font pas l'objet d'une transcription concrète dans les orientations d'aménagement et de programmation<sup>34</sup>. Le PLU ne fait aucune référence au respect des périmètres de captage d'eau et la description de la trame verte et bleue est très incomplète et imparfaite.

***L'Ae recommande d'approfondir l'analyse de la compatibilité du PLU avec les orientations du SDAGE, notamment les mesures concernant la protection des eaux souterraines et l'assainissement des eaux usées.***

#### 2.1.1.4 Plan de gestion des risques d'inondation et plan de prévention des risques naturels

Le DAE ne comporte aucune mention du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2016-2021. Il évoque rapidement le plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé par le préfet le 30 décembre 2005. La carte du PPRN est reprise dans la présentation des risques naturels. Néanmoins, en l'absence de légende, le règlement n'y est pas présenté, ni analysé. Le dossier rappelle que le PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique ; il est annexé au PLU. Reprenant les termes du PPR, le dossier ajoute, juste après, que « *la mise en conformité du PLU avec les dispositions du PPR n'est pas réglementairement obligatoire* », mais qu'« *elle est cependant nécessaire lorsque ces documents divergent pour rendre cohérentes les règles d'occupation du sol et donc dans ce cas intervenir à la première révision du PLU* ». L'analyse ne conduit à aucune conclusion concernant la compatibilité du PLU avec le PGRI et le PPRN.

---

<sup>32</sup> Compte tenu des incidences du projet sur la fréquentation du parc national

<sup>33</sup> Une annexe du PLU s'intitule "servitudes de survol au profit des téléphériques". Elle s'appliquerait à un tracé actuellement précisé dans le dossier du PLU, quasiment en totalité dans le cœur de parc. Elle prévoit que « *les constructeurs et les exploitants d'un téléphérique affecté au transport de voyageurs et déclaré d'utilité publique bénéficient du droit de faire dégager de tout obstacle ou végétation une zone de largeur strictement suffisante et ne pouvant excéder 4 mètres au-dessus de la ligne et jusqu'au niveau du sol, en vue de faciliter la pose et la dépose, l'entretien des câbles* ».

<sup>34</sup> En revanche, le dossier comporte un schéma directeur d'assainissement, annexé au projet de PLU, qui définit les dispositifs techniques appropriés pour chacune des zones en assainissement collectif ou autonome, le phasage des travaux et les enjeux financiers, sans qu'ils semblent correspondre à des engagements de la commune ou de la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre.

*L'Ae recommande d'établir la compatibilité du PLU avec les objectifs du PGRI et de démontrer la cohérence du zonage retenu avec celui du plan de prévention des risques naturels, en précisant notamment pour chaque aménagement prévu dans les orientations d'aménagement et de programmation le zonage qui le concerne.*

### **2.1.2 Autres plans et programmes, que le PLU doit prendre en compte ou sur lesquels il peut s'appuyer**

Peu de plans ou programmes entrant dans cette catégorie sont validés, pour des territoires incluant celui de la commune de Saint-Claude (que ce soit de niveau communal : schéma de distribution d'eau potable, de niveau régional hormis ceux couverts par le SAR – schéma régional relatif aux transports... – ou de niveau intercommunal). L'analyse de l'articulation du PLU avec ces différents plans n'appelle pas de remarque de l'Ae, autre que l'analyse présentée ci-après concernant les questions énergétiques.

### **2.1.3 Cohérence avec les démarches des territoires limitrophes**

L'analyse de l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes n'aborde pas les documents d'urbanisme des communes voisines ; la communauté d'agglomération de Basse-Terre n'est pas dotée d'un SCOT. Il n'est donc pas possible d'appréhender les dynamiques de ces communes, notamment celles de Basse-Terre et de Goubeyre<sup>35</sup>, susceptibles d'affecter les quartiers du sud et du sud-est de Saint-Claude.

*L'Ae recommande de compléter le diagnostic territorial par des informations concernant le développement et l'aménagement des communes voisines susceptibles d'induire des effets sur la commune de Saint-Claude (Basse-Terre et Goubeyre, notamment) et d'analyser l'articulation de leurs documents d'urbanisme avec le PLU de Saint Claude.*

## **2.2 État initial de l'environnement, enjeux environnementaux, et perspectives de son évolution**

### **2.2.1 Risques naturels**

Il s'agit d'un enjeu très fort pour le territoire, puisque la plupart des types de risques naturels sont identifiés sur la commune de Saint-Claude :

– l'aléa volcanique est, probablement avec le risque sismique, celui qui caractérise le plus au territoire de la commune, notamment compte tenu des événements des quatre dernières décennies.

---

<sup>35</sup> Voir avis de la mission régionale d'autorité environnementale n°2016-241 du 23 novembre 2016

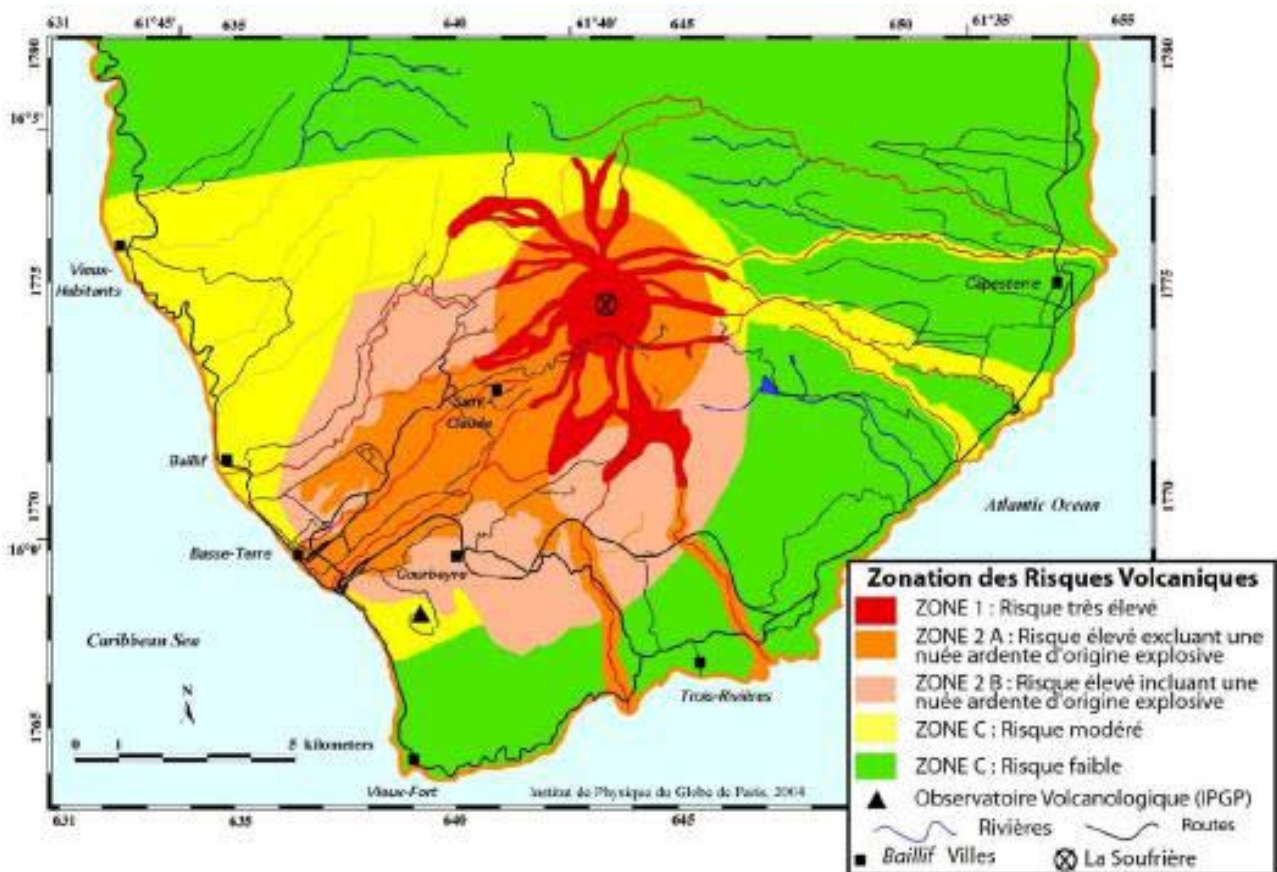


Figure 5 : aléas volcaniques (Source : BRGM-IPGP 2004, repris dans le DAE "phase 1")

L'ensemble de la commune est exposé à un risque élevé, plusieurs secteurs étant potentiellement exposés à une nuée ardente<sup>36</sup> d'origine explosive. Le PPRN interdit sur l'ensemble du territoire de la commune les installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que les bâtiments devant servir à la gestion de crise en cas de catastrophe naturelle, sauf « *s'il n'existe pas d'alternative réaliste pour l'implantation du projet sur un site à moindre risque sur un territoire éventuellement intercommunal* ». Les principales mesures reposent sur le dispositif de surveillance et d'alerte et sur l'information préventive.

– l'aléa sismique est également fort sur l'ensemble du territoire de la commune et s'est manifesté plus fréquemment au cours des dernières années. Des prescriptions générales s'appliquent pour chaque permis de construire. Plusieurs failles sont répertoriées dans le dossier. Le PPRN indique que la commune a fait l'objet d'un microzonage sismique, comportant trois types de zones présentant une réponse sismique homogène identifiant les "effets de site", nécessitant la prise en compte d'un spectre de réponse spécifique par un dimensionnement renforcé des structures. Ce zonage n'est néanmoins pas repris.

– l'aléa cyclonique est un enjeu fort pour l'ensemble de la commune.

– elle est également exposée à un ensemble d'aléas, qui fondent les zonages du PPRN (inondations et mouvements de terrain de toute nature : glissements de terrain, éboulement et chutes de blocs rocheux, embâcles et coulées boueuses). Comme indiqué au § 2.1.1.4, les règles applicables au zonage du plan de prévention des risques naturels devraient être rappelées dans le DAE.

<sup>36</sup> Aérosol volcanique porté à haute température et composé de gaz, de cendres et de blocs de taille variable dévalant les pentes d'un volcan

La principale conclusion du DAE est que les risques naturels constituent un frein au développement de la commune et que les infrastructures d'évacuation des personnes sont sous-dimensionnées. Cette dernière affirmation est peu argumentée<sup>37</sup> et ne s'appuie pas sur une analyse des besoins d'évacuation selon les différents types d'aléa.

***L'Ae recommande de produire les éléments de diagnostic et d'analyse des besoins d'évacuation, correspondant aux différentes situations de catastrophe naturelle, notamment nécessaires pour justifier les nouvelles infrastructures envisagées dans les OAP.***

### 2.2.2 Biodiversité et milieux naturels. Trame verte et bleue (TVB)

Alors que les milieux naturels présents sur la commune sont exceptionnels et que la protection de la trame verte et bleue est un des principes d'aménagement retenus pour l'élaboration du projet de PLU, ce volet est décrit de façon extraordinairement sommaire dans la "phase 1" du DAE : n'y sont présentés que les différents types de forêt et les zonages réglementaires<sup>38</sup>, ainsi qu'une référence rapide à certaines espèces protégées, voire menacées, de faune. Le diagnostic territorial comporte plus d'informations – les différents zonages et milieux sont décrits de façon qualitative –, mais la plupart des cartes sont peu lisibles et la richesse de la biodiversité n'est décrite que de façon très superficielle, en se focalisant plus sur les services qu'elle rend que sur l'état de conservation des espèces. La "phase 2&3" du DAE le relève d'ailleurs de façon assez nette, puisqu'elle démontre à plusieurs endroits que la trame verte et bleue n'est pas décrite dans l'état initial<sup>39</sup>. Ainsi, la TVB, hors secteur forestier, n'est décrite que de façon très générale, ce qui peut paraître étonnant, dès lors que sa protection est un des principes d'aménagement retenu pour élaborer le projet de PLU. L'Ae souscrit d'ailleurs pleinement à l'analyse de ce point par la "phase 2&3".

***L'Ae recommande de développer significativement la description des milieux naturels, de la biodiversité et de la trame verte et bleue, préalable nécessaire à la mise en oeuvre d'un des principes d'aménagement retenu pour élaborer le PLU.***

### 2.2.3 Eau et milieux aquatiques

Les informations concernant la ressource et la qualité de l'eau sont réparties dans de multiples parties, au risque de ne pas être cohérentes entre elles.

L'hydrologie du secteur est conditionnée par l'importance des précipitations et par le relief. Le débit des cours d'eau (rivières et ravines) est donc très variable. Le dossier cite une expertise, diligentée par la communauté d'agglomération, compétente pour la gestion de l'eau, qui pointait dès 2002 les multiples dysfonctionnements sur l'ensemble de la commune : imperméabilisation

<sup>37</sup> Sur le principe, le relief et la configuration de la commune permettent néanmoins de comprendre aisément les risques d'isolement de certains quartiers en cas de coupure de leur seule route d'accès.

<sup>38</sup> Parc national de Guadeloupe, ZNIEFF de type 1 de la Forêt de fumée et ZNIEFF de type 1 du Plateau Dimba et de la forêt des Bains Jaunes, "50 pas géométriques" (qui ne concernent pas la commune), forêt départementalo-domaniale, la réserve de biosphère.

<sup>39</sup> La partie § 3.4.2.2 de la phase 2&3 du DAE indique notamment : "L'évaluation environnementale a, dans ses objectifs d'analyser les impacts des projets et mesures définies dans les OAP sur la TVB. Or, au vu des manquements relatifs à la conception de la TVB, cette analyse n'est pas faisable". S'appuyant sur un guide méthodologique du ministère de l'environnement (août 2014), l'évaluation environnementale analyse les différentes étapes nécessaires à la prise en compte de la TVB. Elle relève en particulier l'obsolescence des données fournies ; elle critique certaines méthodes d'inventaires (zones humides, notamment) et le fait que les enjeux de la TVB ne sont pas spécifiés à l'échelle de la commune ; en particulier, les sous-trames n'apparaissent pas dans le diagnostic ; aucun croisement n'est fait entre les continuités écologiques et les autres problématiques territoriales ; aucune analyse n'est produite sur les mesures possibles en faveur de la TVB.

liée à l'urbanisation sans gestion globale et cohérente des écoulements, défaut d'entretien des réseaux, pertes importantes du réseau en eau potable (autour de 50 % en 2011), taux de raccordement limité au réseau d'assainissement,... La "phase 2&3" mentionne des constructions à proximité immédiate des ravines. Le DT pointe également un phénomène inexplicé de "disparition de section d'un canal". L'inventaire des zones humides est incomplet et n'a pas été élaboré selon les méthodes prévues par la réglementation<sup>40</sup>.

La présentation de la qualité des masses d'eau superficielles est variable selon les documents : reprenant le SDAGE 2003, le DT indique que la rivière des Pères présente un très bon état écologique et un bon état chimique global et que la rivière aux Herbes et la rivière au Galion affichent un état écologique moyen et un bon état chimique. Mais, selon les données 2015 fournies par la "phase 1", les masses d'eau sont de qualité médiocre, la plupart étant contaminées par des pesticides : chlordécone, hexachlorohexane bêta, tributylétain, dieldrine (pollutions historiques et actuelles) ; en particulier, les risques liés au chlordécone sont très élevés sur la commune de Saint-Claude. La masse d'eau souterraine Sud-Basse-Terre était en mauvais état en 2014. Le dossier indique que « *le SDAGE 2016-2021 introduit une demande d'objectif moins strict pour cause de conditions naturelles due au chlordécone* » : cette référence mériterait d'être précisée.

***L'Ae recommande de mettre en cohérence les informations sur la qualité de l'eau dans l'ensemble du dossier et de préciser clairement les objectifs de qualité prévus par le SDAGE 2016-2021.***

Les modalités d'alimentation en eau potable et d'assainissement sont également présentées de façon différente à plusieurs endroits (dans les "équipements d'infrastructure" du DT, et dans la partie "cadre de vie" et "pollution et qualité des milieux" de la "phase 1").

La consommation annuelle de la ville de Saint-Claude est comprise entre 800 000 m<sup>3</sup> et 950 000 m<sup>3</sup> par an, selon les différentes mentions qui en sont faites dans le dossier. Une figure présente le réseau de captages, sans préciser les données à jour les concernant. Ils sont dans l'ensemble mal protégés. La qualité physico-chimique et biologique de l'eau de ces captages n'est pas évoquée. Plusieurs d'entre eux sont situés en cœur du parc national. C'est notamment le cas de celui qui alimente l'usine d'embouteillage de Matouba (environ 150 000 m<sup>3</sup> - l'année n'est pas précisée). Le dossier n'explique aucun scénario d'évolution concernant l'alimentation future de la commune en eau potable, notamment en terme d'amélioration de rendement ou d'évolution des consommations. En réponse à leur question, il a en outre été indiqué aux rapporteurs que, depuis la préparation du dossier, la situation semble être devenue encore plus critique, la commune de Saint-Claude connaissant des ruptures d'approvisionnement inédites et paradoxales, compte tenu de l'ampleur des précipitations sur la Basse-Terre. La commune n'est néanmoins pas en mesure d'apporter plus d'informations sur l'évolution de cette situation, qui relève en grande partie de la compétence de la communauté d'agglomération, ces problèmes étant rencontrés sur l'ensemble du territoire de l'agglomération et sans solution depuis plusieurs mois.

***L'Ae recommande de mettre à jour les informations relatives à l'approvisionnement en eau potable de la commune, ainsi que les consommations prévisibles, dans l'hypothèse de l'évolution de la population et des activités au rythme actuel (scénario de référence).***

---

<sup>40</sup> Par exemple, il recense les anciens bassins artificiels des fermes aquacoles, mais ne mentionne quasiment pas les cours d'eau.

La commune s'est dotée d'un schéma directeur d'assainissement (SDA), annexé au projet de PLU. L'assainissement est en partie non collectif ; le dossier cite le nombre de raccordements progressivement croissant, pour les années 2008 et 2013. Dans l'état initial, le SDA confirme que les modalités d'assainissement (réseaux, capacités d'assainissement collectif, assainissement non collectif) ne sont pas suffisamment dimensionnées pour l'ensemble des besoins de la commune, alors que c'est potentiellement une contrainte au développement de l'urbanisation, selon le SAR.

Le dossier décrit également de façon générale une activité thermale historique, sans qu'il soit possible de discerner ce qui reste d'actualité : deux points de captage sont cités aux Bains Jaunes, à usage essentiellement ludique, et aux Bains Chauds, à usage médical. Le PADD précise que les sources des "Bains de Matouba" (Bains Chauds) et des Bains Jaunes sont aujourd'hui inexploitées, mais que l'activité thermale fera l'objet d'un projet associant le ludique et le médical : « *Les équipements d'accompagnement, c'est-à-dire les structures de soins, de loisirs, d'hébergement, de restauration seront implantées à Matouba et à Papaye. Une opération de réhabilitation est nécessaire au bassin des Bains Jaunes, afin d'accompagner ce grand projet* ». La "phase 1" précise juste que cette activité historique a perdu son agrément sur les eaux aux propriétés médicales.

***L'Ae recommande de rappeler les raisons ayant conduit à la perte d'agrément pour le thermalisme médical et de décrire plus précisément les usages qui sont projetés pour les deux sources thermales.***

#### 2.2.4 Sites et sols pollués. Déchets

La production de déchets était de 3 042 tonnes en 2014, soit 291,3 kg/habitant.

La gestion des déchets apparaît minimale : le syndicat mixte de gestion des déchets ménagers a été dissous le 27 juin 2014 ; la collecte et la gestion ont été confiées depuis à la CASBT. Les déchets sont éliminés au centre de Sainte-Rose, au nord de Basse-Terre. Le tri des déchets est peu développé et les pratiques "sauvages" sont signalées<sup>41</sup>. Comme pour l'eau potable, la situation semble s'être dégradée par rapport à celle décrite dans le dossier, les capacités d'élimination étant proches de la saturation et le tri n'ayant pas progressé, sans que la commune soit en mesure d'apporter plus d'information, compte tenu de la compétence de la CASBT.

Le dossier produit une carte de la contamination par le chlordécone qui concerne l'ensemble de la commune. Ceci implique principalement des mesures préventives sur les cultures pratiquées (contamination par les racines). Des analyses sont également prévues sur les sédiments issus du curage des ravines – mais pas pour les déblais de travaux publics. Le volume de déchets contaminés par le chlordécone n'est pas mentionné.

***Pour la complète information du public, l'Ae recommande de préciser le niveau de contamination par le chlordécone des parcelles susceptibles d'être urbanisées, notamment pour la réalisation de logements, et les équipements et usages les plus sensibles.***

#### 2.2.5 Déplacements, air et bruit

Le DT produit quelques indications de volumes de déplacements : l'axe le plus chargé est la RN 3 (entre 10 000 et 15 000 véhicules jour), moins chargé que la RN 1 qui longe le sud de l'île. Le

<sup>41</sup> Tant le texte que le graphique de la page 55 du DT sont d'ailleurs confus et ne permettent pas de comprendre les équipements et services effectifs pour le tri des déchets.

nombre de places de stationnement est décrit comme insuffisant (280 places manquantes, dont 90 dans le Bourg), sans justification dans le dossier. Selon la "phase 2&3", « *les opérations d'aménagement sont basées sur l'évolution du réseau routier, afin de mieux relier les espaces entre eux et avec l'extérieur de la ville, en mettant en oeuvre un nouveau plan de circulation et en créant de nouvelles voies* ». Ces différentes assertions mériteraient d'être mieux explicitées, quantifiées et argumentées<sup>42</sup>. En particulier, il serait utile de préciser les flux de véhicules sur le réseau secondaire, voire de caractériser *a minima* les congestions ou saturations du réseau viaire.

La qualité de l'air est globalement bonne, certains polluants présentant des concentrations plus élevées pour des raisons que le dossier présente comme exogènes (circulation sur Basse-Terre, génératrice des niveaux plus élevés d'ozone sur Saint-Claude ; sables du Sahara sur l'ensemble de la Guadeloupe, phénomène qui semblerait devenir de plus en plus fréquent et qui conduit à des concentrations plus élevées de particules).

Une carte de bruit confirme que les infrastructures routières constituent la principale nuisance sonore de la commune.

### 2.2.6 Paysage et patrimoine historique

Les enjeux paysagers (unités paysagères, grand paysage et paysage rapproché) et le patrimoine bâti sont correctement décrits et n'appellent pas de remarque de l'Ae. La commune dispose en particulier de patrimoines paysager, sur les flancs de la Soufrière, et architectural remarquables. Elle a été le siège d'un événement historique (sacrifice de D'Anglemont en 1802<sup>43</sup>) ; le PADD envisage de valoriser le mémorial correspondant. Une habitation est classée monument historique ; quatre autres bâtiments sont inscrits.

### 2.2.7 Ressources naturelles

Outre l'ensemble des usages de l'eau, le dossier évoque d'autres ressources (énergie, matériaux, espaces agricoles,...). Il n'y a pas d'exploitation de carrières à Saint-Claude.

Pour ce qui concerne l'énergie, il existe une seule ferme photovoltaïque à Matouba ; son extension est envisagée dans les "*besoins répertoriés d'équipements*". Le potentiel de zones favorables à l'éolien est limité sur la Basse-Terre. Le potentiel hydroélectrique est plus important, mais son exploitation pourrait porter à conséquence pour le parc national. La biomasse et le biogaz d'une distillerie sont valorisés.

L'analyse de l'articulation du PLU avec le schéma régional climat air énergie est succincte et se conclut par : « *les orientations du schéma doivent être déclinées dans les différents documents de planification avec lesquels il s'articule au niveau régional et infrarégional et notamment le PLU* », analyse qui est justement attendue dans le volet correspondant du DAE. Plusieurs facteurs géographiques apparaissent *a priori* limitants pour le développement des énergies renouvelables sur la Basse-Terre et tout particulièrement à Saint-Claude. Le PLU pourrait néanmoins être plus explicite sur les mesures favorables à la réhabilitation énergétique des bâtiments ou à d'autres

---

<sup>42</sup> Il a notamment été indiqué aux rapporteurs que l'un des objectifs du PLU, la redynamisation du Bourg, nécessiterait des voiries permettant de le relier plus efficacement aux autres quartiers de la commune.

<sup>43</sup> « *En mai 1802, Napoléon Bonaparte dépêche une expédition de 3 500 hommes commandés par le Général Richepance pour mettre fin à une rébellion d'officiers à la Guadeloupe et rétablir l'esclavage. La rébellion dirigée par Louis Delgrès trouve son épilogue sur le site de l'habitation D'Anglemont au Matouba. Delgrès et ses 400 compagnons y sont encerclés et à défaut de vivre libre choisissent de mourir dans l'explosion de l'habitation* ». Source : DT

mesures de promotion ou de soutien aux économies d'énergie, surtout que la commune dispose d'un agenda 21 labellisé, dont les mesures ne sont pas évoquées dans le dossier.



Figure 6 : Ferme photovoltaïque de Matouba (Source : "phase 1")

### ***2.3 Analyse des raisons pour lesquelles le projet de PLU a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement***

Le PADD développe les raisons générales pour lesquelles le projet de PLU a été retenu. Selon le dossier, l'affirmation du positionnement et du rayonnement de la commune passe par des grands projets structurants permettant de valoriser ses atouts et d'illustrer les concepts de "ville volcan", "ville universitaire", "ville thermale" et "ville d'histoire" correspondant à son identité.

La revitalisation du tissu économique et la restructuration des espaces urbains s'appuient sur plusieurs actions de requalification, au sein des six principaux pôles, ainsi que vis-à-vis de plusieurs secteurs économiques (tourisme et agriculture, notamment). La mise en valeur du patrimoine concerne de nombreuses habitations de l'habitat traditionnel, ainsi que plusieurs sites présentant une valeur historique. Aucune opération spécifique n'est prévue pour valoriser le patrimoine naturel, la carte 6 du PADD rappelant les zonages réglementaires.

Le dernier grand objectif (œuvrer pour le bien-être des usagers) reprend l'ensemble des aménagements visant à augmenter le nombre de logements, à améliorer le cadre de vie (espaces verts, notamment), les mixités et le renouvellement urbains.

La "phase 2&3" du DAE ne comporte pas d'analyse des solutions de substitution raisonnables, comme le requiert l'article R.122-20 du code de l'environnement. Elle comporte néanmoins une analyse très critique de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU, qui aurait dû conduire la commune à envisager des alternatives, à évaluer leur faisabilité, ainsi que leurs



bénéfices et inconvénients comparés vis-à-vis de l'environnement. L'Ae s'appuie sur cette analyse pour évoquer certaines d'entre elles :

– les projets attachés à la "ville volcan" sont décrits comme potentiellement dommageables pour le milieu naturel, ainsi que pour le caractère rural de la commune. Ils pourraient néanmoins contribuer à promouvoir la redynamisation d'un tourisme "nature", susceptible de se démarquer des autres offres touristiques des Caraïbes, sous réserve de veiller à l'amélioration de l'existant et à la bonne intégration des nouvelles infrastructures.

L'Ae note que le dossier n'envisage à aucun moment de projet alternatif à un transport guidé. La mesure 1.3.1.1 de la charte du parc national prévoit la possibilité de réaliser *"un aménagement exemplaire des sites majeurs"* du parc national, sans préjuger de sa nature. Or, les rapporteurs ont été informés que plusieurs options ont été étudiées par le passé (entretien et réparation de la RD 11, avec ou sans navette à partir de différents points de départ et d'arrivée,...). Par conséquent, en complément de sa nécessaire compatibilité avec la charte du parc national, dès lors qu'il prévoit de façon assez précise des dispositions pour permettre une option d'aménagement, en amont de la reconnaissance éventuelle de son utilité publique, il revient au PLU d'exposer les autres options possibles, notamment celles qui ont été étudiées, et de justifier l'option retenue, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.

***L'Ae recommande de présenter dans le DAE les différentes variantes possibles d'accès aux sites majeurs du parc national situés sur le territoire de la commune de St Claude et de comparer leurs avantages et inconvénients au regard des objectifs de protection de l'environnement.***

– les projets attachés à la "ville thermale" sont susceptibles d'avoir différents impacts, pour plusieurs significatifs, sur la ressource et la qualité de l'eau, ainsi que sur la consommation d'espaces agricoles<sup>44</sup>. L'imprécision de la description de ces projets (nombre, localisation, dimension, eau prélevée et à traiter) ne permet pas d'apprécier, même grossièrement, leurs impacts.

***L'Ae recommande de présenter les différentes options envisagées pour le développement des activités thermales et de comparer leurs avantages et inconvénients respectifs, notamment vis-à-vis des captages d'eau potable, en termes d'assainissement des eaux liées à cette activité et en termes de consommation directe et indirecte d'espaces agricoles.***

– la plupart des projets présentés en vue de revitaliser le tissu économique sont potentiellement consommateurs d'espaces agricoles ou naturels et peuvent menacer les continuités écologiques. Or, outre que ces consommations nécessitent des compensations foncières appropriées, le dossier n'évoque aucune variante, que ce soit pour l'implantation des nouveaux équipements ou des nouvelles infrastructures. La démarche "éviter, réduire, compenser" requiert que pour chaque projet concerné, le DAE indique les autres implantations envisagées, et les alternatives envisagées afin de présenter leurs avantages et inconvénients respectifs. Au vu de l'analyse produite par le DAE, ceci concerne les liaisons routières en zone agricole (Moléon-Choisy et Morin-Montméran<sup>45</sup>,

---

<sup>44</sup> L'avis rendu par la commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) mentionne en particulier à Matouba 13,5 ha de zones constructibles, réservés par la commune pour la "ville thermale", comme pouvant abonder la zone agricole du fait de leur mise en culture. Les rapporteurs de l'Ae ont pu constater que la transformation d'une parcelle, face à la clinique existante, risquait probablement de condamner à terme les parcelles voisines à niveau, maintenues en zone agricole dans le projet de PLU présenté.

<sup>45</sup> Cette attente est également convergente avec celle exprimée par la CDPENAF lors de l'examen du projet de PLU.

notamment), traversant des ravines (Belfond-Choisy, ponts des ravines Borines et aux Herbes) ou susceptibles d'affecter la trame verte et bleue (liaison impasse Loueer – allée Pravaz), l'écoquartier du pôle Rézé, ainsi que des services techniques sur Choisy.

***L'Ae recommande de conduire une analyse comparée de plusieurs options concernant les projets susceptibles de consommer des zones agricoles ou naturelles ou d'affecter la trame verte et bleue, et de justifier les choix retenus notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.***

L'analyse de la "phase 2&3" conduit à un tableau de synthèse, d'une lecture complexe, qui mélange les enjeux, qu'ils soient environnementaux ou autres. Ce tableau présente plusieurs incohérences ; le cas le plus flagrant concerne les enjeux "un patrimoine naturel et une biodiversité riches et protégés" et "un patrimoine naturel relativement préservé" qui, au-delà de l'incohérence intrinsèque à leur définition, ne sont pas présentés comme affectés de la même façon par les grands objectifs du PADD. L'Ae considère que l'évaluation schématique par secteur (ou "par pôle") présentée plus loin dans le document, qui sert d'appui à l'analyse des impacts du projet, apparaît à la fois beaucoup plus pertinente et opérationnelle. Dès lors, il paraîtrait plus approprié de le retirer du DAE, pour éviter tout problème de compréhension des enjeux environnementaux du PLU par le public, et de prévoir un tableau de synthèse général, cohérent avec les analyses par secteur.

L'analyse du DAE se conclut d'ailleurs par : *"On peut noter que le PADD ne met pas en avant d'orientations particulières relatives à l'énergie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques. Seule la mention d'un projet d'écoquartier dans le document graphique du PADD spécifie la prise en compte de la qualité environnementale dans la construction"*. L'Ae souscrit à cette analyse et constate, notamment, que ni le PLU ni le DAE n'évaluent les effets globaux à l'échelle de la commune de tous les grands objectifs, orientations et aménagements prévus. Cette question est développée dans la partie 3 du présent avis.

## ***2.4 Analyse des effets probables du projet de PLU et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces effets***

Comme indiqué au début du § 2, ce volet comporte une analyse très souvent pertinente, sans que la commune propose des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, correspondant aux impacts négatifs significatifs identifiés ; il n'est pas précisé si ces incidences sont des impacts bruts ou des scénarios par rapport au scénario de référence décrit dans le dossier. L'analyse porte d'abord sur chaque secteur et est basée sur les impacts des OAP ; elle porte ensuite sur le règlement prévu par le PLU. Elle présente ensuite une liste de mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

### **2.4.1 Analyse par secteur**

De façon transversale, au-delà du défaut de traitement d'enjeux qui concernent toute la commune (trame verte et bleue, biodiversité exceptionnelle, lutte contre les changements climatiques), le dossier comporte un tableau de synthèse compilant l'analyse des six secteurs, chaque secteur correspondant à une colonne, qui facilite ainsi leur analyse transversale.

La remarque de l'Ae concernant la nécessité de focaliser l'analyse sur les enjeux environnementaux vaut aussi pour ce tableau, ce qui l'a conduit, pour l'élaboration de cet avis, à en reconstruire un, en ne retenant que ces enjeux :

	Pôle 1/ Le Bourg	Pôle 2/ Matouba-Papaye	Pôle 3/ Dugommier	Pôle 4/ Rézé	Pôle 5/ Desmarais	Pôle 6/ Les Cités
Un territoire concerné entièrement par des risques naturels	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️
Un cadre de vie agréable et naturel	😊	😊	-	😊	😊	😊
Un parc de système d'assainissement autonome vieillissant et polluant	-	-	-	-	-	-
Une collecte des déchets effective mais retard du tri sélectif	-	-	-	😊	-	-
Un patrimoine naturel et une biodiversité riches et protégés	☹️	☹️	-	☹️	☹️	☹️
Des corridors écologiques importants	☹️	-	-	☹️	☹️	-
Un approvisionnement en eau potable de qualité	-	-	-	☹️	-	-
Une prépondérance des déplacements par la voiture individuelle	☹️	-	-	☹️	☹️	-
Des infrastructures d'évacuation sous-dimensionnées	-	😊	😊	☹️	☹️	☹️
Un patrimoine naturel relativement préservé	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️	-
Une identité rurale et volcanique	😊	😊	-	-	-	-
Des composantes naturelles et anthropiques remarquables et des points de vue remarquables	-	-	-	-	-	-
Présence de sources chaudes	-	😊	-	-	-	-
Présence d'un lieu important de l'histoire de la Guadeloupe	-	😊	-	-	-	-
Présence d'activités majeures de tourisme vert en Guadeloupe (sentier de randonnée, Soufrière, Bains-Jaunes, canyoning)	😊	😊	-	-	-	-
Patrimoine architectural de plusieurs époques bien conservées	😊	😊	-	-	-	-



Figure 7 : tableau de la page 50 du DAE, dans lequel l'Ae a extrait les lignes correspondant à des enjeux non environnementaux

Rouge = négatif ; Orange = neutre ou contrasté (positif et négatif) ; Vert = positif

- les enjeux "un patrimoine naturel et une biodiversité riches et protégés" et "un patrimoine naturel et relativement préservé" présentent des effets négatifs sur au moins trois secteurs (mais pas tous les mêmes et pas avec la même gradation) et neutres ou contrastés sur les autres. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation seront discutées plus loin ;
- les risques naturels sont présentés comme le principal enjeu environnemental en tête du tableau. Pour deux secteurs, le DAE qualifie des effets du PLU comme "négatifs" ; ils sont neutres ou contrastés pour tous les autres secteurs. Il ne prévoit aucune mesure concernant cet enjeu. Ce point sera commenté dans la partie 3 ;
- les enjeux "des corridors écologiques importants" et "une prépondérance des déplacements par la voiture individuelle" sont également négatifs pour trois secteurs.

Cette analyse fait donc ressortir les effets négatifs notables des aménagements programmés dans les OAP, principalement en ce qui concerne les risques naturels, les milieux naturels de toute nature et les déplacements et leurs impacts. L'Ae souscrit à cette analyse, même si certaines qualifications sont potentiellement discutables (par exemple, en ce qui concerne les enjeux "eau" et "déchets").

## 2.4.2 Analyse du règlement

Le DAE procède à une analyse originale du règlement, zonage par zonage. Cette analyse est intéressante, en ce qu'elle identifie des incidences environnementales de chaque zonage, indépendamment des aménagements programmés. Son exploitation est néanmoins complexe, compte tenu de la difficulté de prévoir *a priori* les effets réels de ces zonages. L'Ae retient quelques points de cette analyse :

- comme dans le diagnostic territorial, la comparaison des surfaces des différents zonages reste partielle. Certaines figures précisent les surfaces concernées, d'autres non ;

- pour plusieurs zones urbaines, l'emprise au sol ne peut excéder 30 % de l'unité foncière. La hauteur du bâti est plafonnée à 14 mètres, limitant « *la densité verticale et donc un centre-ville compact* » ;
- le règlement ne comporte aucune prescription spécifique concernant les stationnements ;
- l'analyse relève la contradiction entre le caractère inconstructible de la zone N1 (parc national) et les indications de tracé du projet de transport guidé ;
- elle relève également le défaut de précision concernant les espaces verts (absence de préconisation, pas même pour ceux identifiés dans les OAP) ;
- en termes d'eau, « *il n'y a pas de préconisations relatives à la remise à niveau des stations [d'épuration] existantes afin qu'elles soient aux normes* » et « *il n'y a pas de mention concernant les eaux pluviales et la recherche de technique alternative à leur gestion* » ;
- « *il n'y a pas non plus de mention concernant les emplacements pour assurer le stockage des déchets* ».

### 2.4.3 Analyse des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

#### *Mesures d'évitement*

Le DAE mentionne deux mesures dans cette catégorie : créer des espaces boisés classés sur le territoire communal ; renforcer la protection des espaces naturels remarquables. Leur formulation est néanmoins générale, leur surface et leur localisation ne sont pas mentionnées.

***L'Ae recommande d'indiquer les espaces boisés classés créés et les espaces naturels remarquables, bénéficiant d'un renforcement de leur protection à l'occasion de ce PLU.***

#### *Mesures de réduction*

Huit mesures de réduction sont présentées :

- une mesure concernant la patrimoine naturel et paysager : "assurer un recul par rapport au cours d'eau" ;
- six mesures concernant les pollutions : "intégrer le respect de l'environnement dans les projets de création de voiries" ; "limiter les aménagements à proximité des zones et périmètres de captage et contrôler les usages des sols" ; "développer l'assainissement collectif des eaux usées dans toutes les zones urbanisées ou urbaines située en zone d'assainissement collectif" ; "établir un schéma directeur de gestion des eaux pluviales"<sup>46</sup> ; "assurer la gestion des eaux pluviales" ; "assurer la collecte des déchets le tri collectif".
- une mesure concernant les déplacements : "aménager les voiries, afin d'encourager les déplacements doux".

L'Ae souligne la tentative louable de la commune pour proposer des mesures d'évitement et de réduction, alors qu'il s'agit d'une discipline traditionnellement exigeante dans l'évaluation environnementale d'un plan. Néanmoins, l'application de la réglementation ne peut être considérée comme relevant de mesures de réduction (Cf. périmètres de captage et assainissement collectif). Par ailleurs, aucune mesure ne correspond aux impacts analysés dans la partie 2.4.1 (par

<sup>46</sup> Récemment approuvé, il a été adressé aux rapporteurs. Il indique que, pour un coût total de 3,8 millions d'€, « *la commune prévoit d'investir 400 000 € / an sur 10 ans* ».

exemple, les incidences du PLU sont affichés comme "positives" en ce qui concerne les déchets et, le plus souvent, neutre pour l'eau et l'assainissement) ; certaines d'entre elles semblent correspondre à des incidences négatives du règlement. En particulier, le PLU pourrait prévoir des prescriptions spécifiques sur certains secteurs, adaptées à la nature et à l'ampleur des impacts identifiés. Enfin, même si les schémas directeurs d'assainissement et de gestion des eaux pluviales permettent de connaître les travaux et l'investissement nécessaires, le niveau d'engagement pour les mettre en oeuvre mériteraient d'être précisés. Ceci vaut de la même façon pour la gestion des déchets.

***L'Ae recommande de compléter le DAE, en définissant, à partir de l'analyse des impacts du PLU qu'il comporte, des mesures en cas d'incidences négatives, le cas échéant sous la forme de prescriptions, globalement pour l'ensemble du territoire de la commune et par secteur selon le cas, ou de niveau d'engagement pour mettre en oeuvre les travaux éventuellement nécessaires.***

#### *Mesures de compensation*

Une mesure de compensation prévoit d'« assurer l'intégration paysagère et le maintien d'espaces libres dans tout nouveau projet d'urbanisme, susceptibles de contribuer à maintenir la diversité et une continuité biologique ». Cette idée est intéressante et prendrait tout son sens dans le dessin d'une trame verte et bleue structurée, permettant alors de justifier une moindre densité du bâti à certains endroits, même si elle n'est pas correctement articulée avec l'ensemble de la démarche développée avant<sup>47</sup>. L'Ae note néanmoins avec intérêt la suggestion du DAE : « Cette prescription peut se traduire dans le règlement d'aménagement des zones urbaines existantes et à urbanisation future du PLU (respect d'un pourcentage minimal d'espaces verts, étude d'intégration paysagère,...) ».

***L'Ae recommande de préciser, dans le règlement d'aménagement des zones urbaines existantes et à urbanisation future du PLU, la mesure relative à l'intégration paysagère et au renforcement de la trame verte et bleue.***

## ***2.5 Dispositif et indicateurs de suivi des mesures du PLU et de leurs effets***

Ce volet comporte un ensemble d'indicateurs dont plusieurs sont intéressants dans l'absolu. Il présentent cependant peu de lien avec des mesures d'évitement ou de réduction et *a fortiori* encore moins avec les incidences du PLU. L'Ae rappelle que le dispositif de suivi du PLU devrait se focaliser sur ces enjeux environnementaux et sur les mesures qu'il aura définies pour les éviter, les réduire et, le cas échéant, les compenser. Par ailleurs, pour être pertinent et opérationnel, les valeurs des indicateurs devraient être renseignées pour l'état initial, le scénario de référence et le scénario cible du PLU.

***L'Ae recommande à la commune d'adapter le dispositif de suivi aux incidences et aux mesures du PLU et de leurs effets et de renseigner la valeur des indicateurs pour l'état initial et le scénario cible du PLU.***

## ***2.6 Résumé non technique***

Le dossier ne comporte pas de résumé non technique. L'Ae rappelle qu'il est pourtant requis par le code de l'environnement (article R.122-20 9° du code de l'environnement).

<sup>47</sup> Une mesure de compensation a pour vocation à compenser les incidences négatives résiduelles, après mesures d'évitement et de réduction. Or, le tableau de la figure 7 relève peu d'impact paysager et l'absence des enjeux de la trame verte et bleue rend difficile la qualification des incidences du projet pour cette trame.

## 3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

### 3.1 Incidences globales du PLU

L'analyse par secteur, privilégiée par le dossier, ne permet pas de disposer d'une analyse des incidences à l'échelle de l'ensemble du PLU, tenant compte de l'ensemble des dispositions qu'il prévoit : PADD, aménagements inclus dans les OAP, zonage et règlement.

Pour plusieurs enjeux, cette analyse apparaît *a priori* simple et opportune : c'est notamment le cas des impacts en termes de surfaces artificialisées ou en termes d'exposition des populations aux risques naturels. Cette approche ne permet pas, par contre, de prendre en compte les effets globaux comme, par exemple, l'augmentation de la fréquentation sur l'ensemble de la commune. L'Ae note, en particulier, que cette augmentation devrait prendre en compte *a minima* l'augmentation de la population<sup>48</sup> et la fréquentation attendue pour le projet Volcano Park, telle qu'elle est anticipée dans son étude d'impact<sup>49</sup>.

C'est aussi le cas, en conséquence, pour tous les effets induits : trafics sur le réseau routier, nuisances sonores, consommation d'eau, production de déchets, impacts sur la biodiversité... C'est la même logique qui devrait être retenue concernant la lutte contre les changements climatiques, que ce soit en termes d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre ou d'adaptation aux changements climatiques. Pour ces différents impacts, l'analyse devrait justifier que les équipements existants ou en cours de réalisation suffisent à répondre aux besoins induits et de traiter les impacts supplémentaires ou, à défaut, de prévoir dans le DAE des mesures complémentaires d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation.

***L'Ae recommande de prendre en compte l'augmentation de population et de fréquentation induite par l'ensemble des dispositions du PLU et de compléter l'analyse des impacts et les mesures d'évitement et de réduction en conséquence, tout particulièrement pour ceux liés aux déplacements, aux émissions de gaz à effet de serre actuellement non traités.***

### 3.2 Trame verte et bleue

La protection de la trame verte et bleue est un des principes retenus pour l'élaboration du PLU. L'analyse produite par le DAE constate que cette question n'est pourtant abordée nulle part et qu'elle aurait pu, en particulier, s'appuyer sur le guide méthodologique « trame verte et bleue et documents d'urbanisme » du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie d'août 2014.

Cette absence met d'autant plus en évidence la coupure entre les espaces très protégés du cœur forestier du parc national et l'autre moitié du territoire de la commune, le projet de transport guidé apparaissant implicitement comme le seul "lien" envisagé par la commune entre ces deux espaces. Dès lors qu'elle n'a pas souhaité adhérer à la charte du parc, il revient d'autant plus à la

---

<sup>48</sup> 10 715 habitants à l'horizon 2020 et 10 834 habitants en 2030

<sup>49</sup> La présentation du projet au public était même plus explicite : « Les concepteurs ont également mis en avant les retombées économiques pour la commune et la région : plus de 100 000 visiteurs supplémentaires dès la première année » in l'édition du Sud Basse-Terre de France Antilles du 29 juin 2016. Les transparents présentent le projet comme « permettant une gestion performante des flux touristiques similaire aux années 2000 ».

commune de préciser, notamment au travers de son PLU, les continuités et corridors écologiques entre ces deux parties de son territoire.

L'Ae souligne d'ailleurs qu'elle aurait pu traduire de façon plus nette dans le PADD sa volonté de valoriser son patrimoine naturel, de façon pleinement cohérente avec le concept de "ville volcan", selon le principe affiché de protection de sa trame verte et bleue. Cette valorisation pourrait également trouver sa traduction dans les OAP et dans le règlement du PLU.

***L'Ae recommande de définir la trame verte et bleue, et de préciser les dispositions à prendre en termes de protection, voire de valorisation, en la déclinant concrètement notamment dans les OAP et dans le règlement du PLU.***

### **3.3 Risques naturels**

Les risques naturels sont très présents sur le territoire de la commune et permettent d'expliquer en partie plusieurs constats du diagnostic territorial : démographie stable, logements abandonnés suite à l'éruption des années 70, baisse de la fréquentation touristique. Cet enjeu environnemental n'est pris en compte que comme une contrainte, via l'annexion du PPRN au PLU ; il est peu traduit dans le PADD (notamment par la recherche de la promotion d'un urbanisme plus résilient aux risques) ; le DAE ne prévoit pas de mesures d'évitement ou de réduction, alors que les impacts du PLU sont négatifs sur tous les secteurs ; même l'enjeu assumé "des infrastructures d'évacuation sous-dimensionnées" n'est pas abordé de façon explicite et globale, par exemple par référence au plan de circulation de la commune ou au plan communal de sauvegarde.

***L'Ae recommande d'aborder la question des risques naturels majeurs de façon plus explicite et plus globale dans le PADD, par exemple en recherchant à réduire la vulnérabilité ou à améliorer la résilience de la commune, et pas seulement par le biais de la servitude que constitue le PPRN.***

### **3.4 Consommation d'espace**

La consommation d'espace, dans le PLU, résulte de plusieurs dispositions :

- évolution des zonages : l'augmentation des zones urbaines d'environ 515 ha à 623 ha (soit une augmentation proportionnelle de plus de 20 %) représente des surfaces importantes, même si une partie de cette augmentation ne fait que traduire la réalité des constructions réalisées sous le régime du POS. Le dossier indique en particulier que 93 ha de zone NA du POS ont été consommées. Des éléments complémentaires partiels fournis aux rapporteurs par la commune montrent que le zonage du PLU résulte de mouvements complexes, incluant la suppression de la constructibilité de certaines parcelles. Une présentation plus claire sur ce point permettrait d'atténuer la perception de l'augmentation des zones artificialisées ;
- règlements dans les zones urbanisées, qui limitent la densification des parcelles ;
- l'extension du réseau viaire et l'augmentation importante du nombre de places de stationnement risquent, en outre, d'accentuer le constat du "tout voiture" formulé par le diagnostic territorial, faute de pouvoir organiser une desserte efficace par les transports en commun.

Tant les contraintes liées au relief que la volonté de rééquilibrage spatial au profit du Bourg conduisent la commune à ne prévoir une densification urbaine significative que sur ce secteur. La volonté de renforcer les hameaux pourrait également conduire à envisager leur densification, par

exemple, en privilégiant une évolution de l'urbanisation existante, plutôt que l'ouverture à l'urbanisation de parcelles agricoles pour la réalisation des principaux équipements et programmes de logement ou pour la création de voiries.

L'Ae considère que le dossier ne comporte pas tous les éléments prévus par l'article L.151-4 du code de l'urbanisme<sup>50</sup>. La démarche d'évitement et de réduction mériterait notamment d'être pleinement appliquée à l'organisation des hameaux en vue de leur densification, au risque de ne pas parvenir à promouvoir l'organisation multipolaire de la commune, affichée par le PLU.

***Faute de pouvoir comparer les zonages du POS et du PLU et leurs règlements, l'Ae recommande d'exposer les dispositions qui favorisent la maîtrise et la densification des espaces urbanisés.***

### ***3.5 Questions relevant d'une compétence intercommunale : eau, déchets, déplacement***

Le contexte global de la gestion de l'eau sur la commune est particulièrement préoccupant. L'Ae a bien noté le niveau d'ambition sur ce sujet, pour lequel elle a identifié plusieurs mesures. Néanmoins, s'agissant d'un domaine de compétence intercommunale, elle ne peut que s'interroger sur la capacité de la commune à mettre en oeuvre les mesures correspondantes, qui requièrent de surcroît, pour certaines, des investissements élevés. L'augmentation de la population et de la fréquentation touristique, corollaire probable des intentions du PLU, risque d'accroître la tension sur les besoins en eau potable ; l'attribution de certains permis de construire risque d'être subordonnée à la suffisance des capacités d'assainissement. Le dossier est pour l'instant très succinct sur ces différentes questions, alors qu'elles constituent des obstacles potentiels majeurs aux grands objectifs du PADD.

Seule une clarification des engagements de la communauté d'agglomération du Sud-Basse-Terre semble de nature à pouvoir apporter des réponses sur cette question. L'Ae estime que de tels engagements concrets devraient être présentés à l'occasion de l'enquête publique.

Cette analyse et cette appréciation sont transposables à l'identique pour la gestion des déchets et des transports.

***Pour la complète information du public, l'Ae recommande de rappeler les compétences respectives de la commune et de la communauté d'agglomération du Sud-Basse-Terre dans les domaines de l'eau, des déchets et des transports et de préciser leurs engagements respectifs, pour la mise en oeuvre des mesures prévues par le PLU.***

---

<sup>50</sup> « Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques ».