

PREFECTURE DE LA MARTINIQUE

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
PORTANT SUR LE PROJET DE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCoT) de la
Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM)
Arrêté le 25 juin 2013

Le présent avis est pris en application des législations communautaires et nationales relatives à l'évaluation environnementale des plans, projets et programmes et doit être joint au dossier d'enquête publique.

Pièces jointes en annexe conjointe avec celles de l'avis des personnes publiques associées

RÉSUMÉ DE L'AVIS

Le présent avis porte sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM) regroupant près de 121,500 habitants (source INSEE 2010) répartis sur 12 communes occupant une superficie totale de près de 409 km² pour une densité moyenne de 297 Habitants par km² contre 200 Habitants par km² pour la Communauté de Communes du Nord Martinique et 960 Habitants par km² pour la Communauté d'Agglomération du Centre Martinique (CACEM).

La CAESM concentre ainsi près de 31 % de la population Martiniquaise sur moins de 40 % de son territoire dans une perspective sociale et économique incertaine polarisée autour du binôme urbain formé par les communes de Fort de France et du Lamentin, marquée par le vieillissement et la périurbanisation dont le développement se nourrit des flux migratoires journaliers et de l'attrait touristique des espaces sud Caraïbes et sud Atlantique.

Les principaux enjeux du SCoT de la CAESM portent notamment sur une gestion équilibrée du territoire organisé en trois bassins de vie conjuguant les politiques de développement urbain et commercial avec la protection des espaces naturels et agricoles, en cohérence avec les thèmes du transport et de régulation du trafic automobile.

Le projet présenté pose autant de problèmes de forme que de fond en adoptant, notamment, une structure documentaire confuse amplifiée par la confusion du discours. A cet égard, l'Autorité Environnementale invite le rédacteur à se conformer à la structure documentaire d'un SCoT telle que précisée par les articles R122-1 et suivants du code de l'urbanisme, aux définitions portées par ce même code ou à celles relevant du code de l'environnement en ce qui concerne, notamment, la définition des zones naturelles des plans d'occupation des sols (POS) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), ou celle des trames vertes et bleues – corridors écologiques - et à préciser, en tant que de besoin, certaines des définitions utilisées lorsqu'elles ne coïncident pas directement et explicitement avec une définition réglementaire.

Concernant le fond du dossier, certaines carences relevées sont de nature à remettre en cause la légalité du document d'urbanisme comme, l'absence d'évaluation de la consommation des espaces naturels et agricoles sur une période de dix ans précédant la date d'arrêt du projet, l'absence de production d'un « état zéro »/ « état de référence », la non prise en compte de certains documents de norme supérieure et plans programmes que le SCoT doit nécessairement « viser », l'absence d'information permettant d'identifier les coupures d'urbanisation définies au titre de l'article L146-2 du code de l'urbanisme, la non prise en compte de l'incidence particulière du projet sur certains milieux naturels tels que les milieux marins, la non prise en compte de l'état de certaines ressources naturelles (eau, air) voire, l'absence de caractérisation claire des indicateurs permettant d'évaluer à terme et avant l'échéance des six ans, la consommation effective des espaces naturels et agricoles ainsi que l'évolution de la densité urbaine.

L'ensemble des carences ci-avant relevées est de nature à caractériser l'incomplétude du rapport d'évaluation environnementale susceptible d'entraîner l'annulation de plein droit du document d'urbanisme correspondant. Le juge peut également être amené à se prononcer sur l'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle découlerait, par exemple, d'une mauvaise caractérisation des zones urbaines ou de dispositions favorisant l'urbanisation de zones exposées, par ailleurs, aux risques naturels (*aléas moyens et forts*).

Le projet présenté requiert également la révision préalable du SAR/SMVM en ce qu'il prévoit, notamment, des aménagements en zones naturelles ou sites remarquables du littoral ainsi que l'ouverture de nouveaux sites de carrières.

Dans l'ensemble le document présenté doit être actualisé et revu afin, notamment, de mettre en cohérence les enjeux du projet avec les enjeux environnementaux et les politiques publiques portées par les services de l'État.

Le résumé non technique présenté reflète bien l'étude d'impact à laquelle il se rapporte mais devra être complété sur la base des observations formulées au titre du présent avis et afin d'en faciliter l'accès et la lecture pour le grand public, ce document sera physiquement dissocié de l'étude d'impact à laquelle il se réfère et être clairement identifié.

I. CONTEXTE

I.1 Contexte réglementaire

La directive européenne n°: 2001/42/CE du 27 juin 2001 introduit le principe de l'évaluation environnementale de certains plans et programmes sur l'environnement.

L'ordonnance n°: 2004/489 du 3 juin 2004 et le décret n°: 2005-608 du 27 mai 2005, modifiant le code de l'urbanisme, ont pour objet de transposer cette même directive en droit français en ce qui concerne l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

L'ensemble des textes précités a pour objet de traiter de l'évaluation des effets, potentiels ou avérés, de ces documents sur l'environnement avant leur adoption effective en application des articles L121-10 et suivants et R121-14 et suivants du code de l'urbanisme.

Arrêté postérieurement à la date du 1^{er} juillet 2012, le présent projet de SCoT doit intégrer les dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, consolidée au 24 mars 2012, portant engagement national pour l'environnement.

A ce titre, le projet de SCoT arrêté de la CAESM est entaché d'illégalité, notamment, aux motifs suivants :

- Le document d'urbanisme ne présente pas une analyse de la consommation foncière par type d'espaces (naturels, agricoles et forestiers) sur les 10 dernières années précédant son arrêt. Cette analyse préalable est requise afin de permettre de justifier les objectifs chiffrés de la consommation de ces mêmes espaces ainsi que l'évaluation de cette dernière à l'échéance de six ans à compter de la date d'approbation du document d'urbanisme.
- Le document d'urbanisme ne définit pas clairement les conditions d'un développement urbain maîtrisée en ce qu'il ne définit pas, notamment, le statut des anciennes zones NB des plans d'occupation des sols (POS) dont il ne précise pas l'étendue effective et exploite une définition très subjective et erronée des espaces naturels lui permettant de les assimiler, pour partie, à des zones urbanisées.
- Le document d'urbanisme ne fixe pas clairement les orientations commerciales et terme d'équipement et de localisation et ne fixe pas les conditions d'implantation de nouveaux commerces dans le document d'aménagement commercial (DAC) qui lui est associé.
- Le document d'urbanisme n'identifie pas clairement les espaces naturels et agricoles à protéger et reste muet quant aux modalités de protection de ces mêmes espaces.
- Le document d'urbanisme prend en compte très partiellement les Plans de Prévention des Risques Naturels et Technologiques et est susceptible d'autoriser l'ouverture à l'urbanisation de secteurs particulièrement exposés.
- Le document d'urbanisme ne répertorie et ne localise pas les espaces naturels constitutifs des coupures d'urbanisation définies en application de l'article L146-2 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale compétente est définie par le décret 2009-496 du 30 avril 2009, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009, et selon les dispositions prévues aux articles L122-1 et L122-7 du code de l'environnement.

Pour le cas d'espèce, l'autorité environnementale est le préfet de la région Martinique et les services de la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Martinique sont chargés, en son nom, de la rédaction des avis correspondants.

I.2 Présentation de l'avis de l'autorité environnementale

L'avis de l'autorité environnementale vise à éclairer le public sur la qualité de l'évaluation environnementale portée au rapport de présentation et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet.

C'est l'objet du présent avis qui sera transmis au porteur de projet (CAESM), porté à la connaissance du public et, pour cette dernière raison, sera inclus au dossier d'enquête publique.

I.3 Contexte et description générale du projet

La Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM) regroupe près de 121.500 habitants (*source INSEE 2010*) répartis sur 12 communes occupant une superficie totale de près de 409 km² pour une densité moyenne de 297 habitants par km² contre 200 habitants par km² pour la Communauté de Commune du Nord Martinique et 960 habitants par km² pour la Communauté d'Agglomération du Centre Martinique (CACEM).

Les perspectives d'évolution annoncées tablent sur une croissance démographique portant la population de l'espace sud Martinique à une valeur comprise entre 125.000 et 135.000 habitants à l'horizon 2020 et, principalement marquée par l'accroissement de la population des seniors (plus de 60 ans).

L'économie de l'espace sud semble dominée par une économie résidentielle et touristique dépendante du bipôle urbain formé par les communes de Fort de France et du Lamentin générant, lui-même, d'importants flux migratoires journaliers, sources de congestions récurrentes du trafic routier fortement générateurs de gaz à effet de serre.

Il résulte de ce qui précède un report démographique et économique favorable à l'espace sud Martinique générant une pression foncière, économique et urbaine devant être conciliée avec des ressources naturelles limitées (*eau*) ainsi qu'avec de forts enjeux environnementaux (*espaces agricoles, naturels et forestiers – milieux marins – réserves naturelles – sites classés et paysages*).

Les principaux enjeux du SCoT de la CAESM portent notamment sur une gestion équilibrée du territoire organisé en trois bassins de vie conjuguant les politiques de développement urbain et commercial avec la protection des espaces naturels et agricoles, en cohérence avec les thèmes du transport et de régulation du trafic automobile.

II. ANALYSE DU RAPPORT DE PRESENTATION

S'agissant d'un SCoT « Grenelle » et, a minima, pour les raisons invoquées dans le cadre de l'exposé du contexte réglementaire (*chapitre I.1*), le projet de SCoT arrêté de la CAESM est manifestement entaché d'illégalité et doit faire l'objet de complément d'information ainsi que d'une réécriture plus respectueuse des textes réglementaires auxquels le document d'urbanisme doit se conformer.

II.1 Rappel des exigences réglementaires

Le code de l'urbanisme précise, en son article R122-2, le contenu du rapport d'évaluation environnementale d'un SCOT.

Le rapport de présentation repose sur un **diagnostic** établi d'après les prévisions économiques, démographiques et l'état des **BESOINS** exprimés et argumentés en matière de développement et déclinés sur les thématiques suivantes : économie, aménagement de l'espace, environnement, habitat, transports, équipements et services. Ce diagnostic évalue également, et sur les dix années précédant la date d'arrêt du document d'urbanisme, la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers et justifie ensuite, par des objectifs chiffrés, les limitations de cette consommation d'espaces telles qu'elles pourront être programmées au sein du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO).

Par ailleurs, une **analyse de l'état initial de l'environnement** permet de dégager certaines perspectives de son évolution en exposant les zones susceptibles d'être touchées par la mise en oeuvre du schéma.

Le rapport de présentation explique par la suite, les choix conditionnant l'établissement du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et du DOO ainsi que les motifs qui justifient ces choix au regard d'autres possibilités (*variantes*) raisonnables. En tout état de cause, le rapport doit expliquer en quoi les choix retenus prennent en compte les objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national.

Il décrit aussi les **incidences notables et prévisibles** de la mise en oeuvre du SCoT sur l'environnement et leurs conséquences sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement (*à traiter de façon très attentive*). Il présente les **mesures** destinées à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs liés à son application et il définit les **critères et indicateurs** permettant le

suivi de sa mise en oeuvre et l'analyse de ses résultats, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de son approbation. Cette évaluation est requise afin de statuer sur le maintien du document d'urbanisme en l'état ou, le cas échéant, en faveur de l'engagement d'une procédure de révision générale du SCoT. L'absence d'une telle évaluation à l'échéance des six ans induit l'annulation de plein droit du SCoT correspondant.

Pour mémoire à propos des mesures correctives, il convient **d'abord** de prévoir les mesures permettant d'éviter ou de réduire les conséquences dommageables sur l'environnement de la mise en oeuvre du document. Le recours aux mesures compensatoires ne peut être que supplétif et non systématique. Les mesures compensatoires peuvent résulter du projet lui-même et ne peuvent intervenir que dans les domaines que régit le document d'urbanisme et non dans d'autres domaines comme la production agricole ou forestière.

Le rapport de présentation rappelle également **les documents que le SCoT doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible**, et intègre enfin un **résumé non technique** qui récapitule les éléments précités et décrit, par des éléments d'appréciation méthodologique, la manière dont a été effectuée l'étude environnementale. Ce document est d'autant plus sensible qu'il doit permettre à lui seul, l'appréhension du projet de SCoT et de son évaluation environnementale pour le grand public qui sera consulté lors de l'enquête publique.

L'autorité environnementale invite le porteur de projet à se conformer à la trame documentaire induite par l'exploitation des textes réglementaires et portée en annexe (annexe conjointe avec celle de l'avis des personnes publiques associées).

II.2 Articulation du schéma avec les autres documents de planification, plans et programmes

Le rapport de présentation (*sous dossier II, pages 261 à 282*) consacre près de vingt pages sur le sujet mais, ne rappelle pas la portée réglementaire de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite Loi Littoral et, notamment, en terme d'outil d'organisation du développement territorial et de constructibilité permettant de caractériser la capacité d'accueil du territoire concerné (*activités et usages*) sans que soit portée atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle ainsi qu'aux équilibres écologiques.

Cette approche est d'autant plus sensible à caractériser lorsque la population saisonnière est susceptible d'augmenter fortement, mettant en péril l'équilibre des espaces naturels et des plages.

La prise en compte du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux de Martinique (SDAGE) n'est pas satisfaisante en ce qu'elle n'intègre que très partiellement la problématique de la ressource en eau (*politique de déploiement et d'optimisation des réseaux d'adduction*) pour laquelle le territoire de la CAESM reste exclusivement dépendant des ressources du nord Martinique. Ce document ne prend en compte que très partiellement les enjeux de protection des zones humides présentes sur le territoire (*111 référencées au lieu des 10 annoncées*) qui font pourtant l'objet d'une disposition spécifique (*disposition II-D-4*). De plus, le SCoT travestit la teneur de certaines des dispositions du SDAGE telle que celle applicable à la compensation de destruction de mangroves ou de zones humides (*disposition II-D-1 ; création de mangrove ou de zones humides sur une superficie 5 fois supérieure à la superficie détruite au lieu de la valeur de 1 pour 1 proposée*).

Le document présenté ne vise pas le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE) approuvé en date du 18 juin 2013 et recouvrant les enjeux en matière de qualité de l'air et de déploiement des installations de production d'énergie renouvelable, ne fait pas état du Plan de Protection de l'Air (PPA) en cours de finalisation, et ne prend pas en compte les Plans Climat et Energie Territoriaux (PCET) en cours de production et de nature à avoir une incidence sur le périmètre du SCoT CAESM (*PCET Région, PCET Département, PCET CAESM. Soit, ensemble des PCET exigés des collectivités territoriales regroupant plus de 50.000 habitants*).

Concernant le Plan de Protection de l'Air de Martinique (PPA), le projet pourra très largement s'inspirer des fiches actions en lien avec les objectifs portés au Document d'Orientations et d'Objectifs.

Le document présenté vise le Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA) mais, omet de préciser que ce dernier est en cours de révision et qu'il est appelé à avoir une incidence particulière sur le territoire de l'espace sud Martinique.

Le document présenté n'évoque pas la Directive Régionale d'Aménagement Forestier (DRAF) en cours d'élaboration et dont l'approbation est attendue pour 2014 ainsi que le Schéma Régional d'Aménagement Forestier (SRAF) qui en découlera, également en cours de rédaction.

De la même manière, le document présenté n'évoque pas le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) dont la rédaction est en cours et pour lequel, le SCoT doit servir, à terme, de cadre opérationnel et réglementaire.

L'approche réglementaire du Plan de Prévention des Risques Naturels est d'autant plus surprenante que que les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRn) approuvés constituent des servitudes d'utilité publique opposables devant être obligatoirement annexées aux documents d'urbanisme. A ce titre, la notion de « compatibilité globale et cohérente » évoquée est particulièrement inappropriée et de nature à entacher d'illégalité le document d'urbanisme dès lors qu'elle rendrait possible l'urbanisation de secteurs particulièrement exposés aux risques naturels ou que ne serait pas produite la cartographie des zones à risques.

Les Plans de Gestion du Risque d'Inondation (PGRI), introduits par la directive européenne « inondation » n° 2007/60/CE et, plus particulièrement, par le décret n° 2011-277 du 2 mars 2011 ne se substituent en aucun cas aux Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRn), comme cela a pu être suggéré dans le rapport de présentation, et doivent être constitués à l'échéance du 22 décembre 2015.

Au titre des risques technologiques, le document présenté doit intégrer le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) du site de « Croix Rivail » approuvé par arrêté préfectoral N° 11-04033 du 24 novembre 2011.

II.3 Analyse de l'état initial de l'environnement, caractère complet des informations, évolutions prévisibles et enjeux

L'état initial de l'environnement aborde la plupart des sujets environnementaux mais s'avère, souvent, incomplet et émaillé d'informations obsolètes voire, erronées. Par ailleurs, celui-ci ne présente pas d'analyse spécifique des enjeux environnementaux des secteurs du SCoT susceptibles d'être particulièrement impactés tels que les secteurs dévolus au développement d'infrastructures touristiques et portuaires.

Sont ainsi relevés, de manière non exhaustive, la prise en compte partielle des zones humides répertoriées (10 sur 111) et des forêts domaniales, l'omission du site inscrit de l'étang des Salines (*classé depuis par décret du 23 août 2013*) et de la presqu'île de Sainte Anne proposée au classement au patrimoine mondial de l'UNESCO, l'absence de description des zones naturelles formant coupure d'urbanisation au sens de l'article L146-2 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale regrette l'absence d'analyse préalable de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers sur les dix années précédant la date d'arrêt du présent projet de SCoT ainsi que l'absence de production d'un « état zéro » des espaces concernés. Cette absence est d'autant plus dommageable qu'elle constitue une obligation réglementaire à laquelle le SCoT doit répondre à peine d'illégalité.

L'autorité environnementale déplore, également, l'absence de production de schéma de développement et d'urbanisation alternatifs pourtant induits avec l'approche démographique et socio-économique conduite par ailleurs (*hypothèses à 125.000 habitants ou à 135.000 habitants à l'horizon 2020*).

L'autorité environnementale regrette, aussi, l'absence d'une analyse des enjeux environnementaux permettant de caractériser les éléments constitutifs de la trame verte et bleue et qui aurait pu, également, prendre en compte l'identification et la localisation des coupures urbaines définies à l'article L146-2 du CU. A ce titre, elle invite le porteur de projet à s'inspirer du document joint en annexe.

Les principaux enjeux identifiés pour le territoire sont évoqués dans le volet II.B pages 203 à 205 du dossier. L'autorité environnementale relève particulièrement les enjeux suivants :

Au titre des enjeux majeurs :

- La réduction de la vulnérabilité des constructions et aménagements situés dans les zones à risques,
- La préservation et la reconquête des espaces naturels terrestres et marins,
- La maîtrise du développement spatial des espaces urbains sur et à proximité des sites sensibles,
- La préservation des paysages et espaces littoraux (*repris deux fois*),
- ...

4 enjeux sur 10 sont de nature à influencer favorablement sur l'environnement.

Au titre des enjeux significatifs :

- La prévention de l'exposition aux risques naturels des zones à enjeu,
- La prise en compte des risques industriels dans les zones d'activité,
- Lutter contre les risques d'inondation,
- Mener une réflexion sur les aménagements littoraux exposés aux risques naturels,
- Maintenir l'exploitation des ressources en matériaux tout en limitant l'impact des activités extractives,
- Assurer le maintien ou le rétablissement des continuités écologiques.
- ...

3 enjeux sur 12 sont de nature à influencer favorablement sur l'environnement.

Au titre des enjeux secondaires :

- Raisonner l'utilisation des eaux pour l'irrigation,
- Améliorer le contrôle et le suivi de l'assainissement individuel (SPANC),
- Diversifier les ressources en eau,
- Encadrer les possibilités d'implantation des centrales de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable et augmenter la part des énergies renouvelables,
- Améliorer la situation de l'assainissement collectif.
- ...

Les 10 enjeux exposés sont de nature à influencer favorablement sur l'environnement.

De manière générale, les enjeux proposés semblent favoriser la prise en compte des problématiques environnementales. Toutefois, les enjeux proposés n'abordent pas explicitement la protection des espaces agricoles et des massifs forestiers alors que ces derniers semblent faire l'objet d'une certaine attention dans le PADD et le DOO.

L'autorité déplore, par ailleurs, que les enjeux de protection et de diversification de la ressource en eau, portés par le SDAGE de Martinique, n'interviennent qu'à titre subsidiaire alors même qu'ils conditionnent l'urbanisation et le développement des activités économiques sur le territoire.

L'autorité environnementale regrette, également, le manque de cohérence du rédacteur lorsqu'il porte en enjeu secondaire le maintien et le rétablissement des continuités écologiques (*et non biologiques*) tout en développant un discours « engagé » sur le sujet par ailleurs. Cette observation est également transposable aux enjeux énergétiques qui mériteraient un meilleur traitement dans un SCoT Grenelle comme celui de la CAESM et qui, à l'inverse, ne sont pas repris dans le PADD et le DOO.

Il est également remarqué l'absence d'enjeu particulier sur la thématique des déchets, à l'exception de la poursuite d'action de sensibilisation des populations, alors que de nombreux projets de déchèteries émergent sur le territoire et que l'espace sud Martinique est appelé à recevoir, à terme, le principal exutoire de déchets ultimes destiné à se substituer à celui de la Trompeuse établi sur la commune de Fort de France.

II.4 Analyse des incidences notables prévisibles du schéma sur l'environnement

Ces incidences sont analysées en dissociant le PADD et le DOO dans le sous dossier II, pages 215 à 238, pour le premier et pages 239 à 260, pour le second. Ces deux documents, dont seul le dernier a une valeur prescriptive et donc une incidence effective sur l'environnement, font l'objet d'une approche analytique différente, l'accent étant mis sur les incidences possibles du PADD plutôt que sur celles, à priori plus significatives du DOO.

Les incidences des objectifs du PADD sur l'environnement sont analysées sous la forme de tableaux synthétiques établis par famille d'enjeux (milieux naturels, ressources et énergie, qualité des milieux et pollutions, risques naturels et technologiques, cadre de vie) et sont évaluées sous forme positive ou négative selon les sous objectifs considérés puis, font l'objet d'une appréciation globale argumentée.

Cette approche sommaire et approximative souffre d'un argumentaire souvent déconnecté et redondant avec les motivations politiques des objectifs traités au travers du PADD. Par ailleurs, le renvoi sur des dispositions prescriptives du DOO censées compenser les effets négatifs du PADD interpelle d'autant plus qu'elles n'y sont pas, pour partie, reprises à l'instar des mesures relatives à l'énergie.

Les tableaux de synthèse produits en pages 237 et 238 semblent cohérents mais par trop optimistes. Ainsi les objectifs 1, 2, 7, 8 et 9, moteurs de l'urbanisation du territoire et de son développement économique pourraient avoir une incidence neutre à très favorable (*objectif 9*) sur les milieux naturels (*objectif 9*), les ressources et l'énergie, la qualité des milieux et la pollution, les risques naturels et technologiques.

Les incidences du DOO sur l'environnement sont analysées selon un autre schéma dont les conclusions conduisent à proposer des amendements et des compléments d'information à reporter dans les orientations du DOO. Ces dernières ne semblent pas avoir été systématiquement reprises par le rédacteur du DOO, d'une part et des doutes subsistent quant à la version du DOO évalué, celui-ci ayant été quelque peu modifié depuis sa présentation en réunion des Personnes Publiques Associées.

L'autorité environnementale déplore que les éléments de synthèse correspondants repris dans le résumé non technique dont la lecture est, par définition, réservée aux non spécialistes se limitent au rappel des objectifs et orientations des PADD et DOO et, par voie de conséquence, ne reflète pas l'analyse des incidences notables prévisibles du schéma sur l'environnement versée au rapport de présentation.

II.5 Exposé des choix retenus

La présentation des choix retenus pour établir le PADD et le DOO (*non le DOG*) traitée dans le sous dossier II, pages 283 à 286, rappelle le cadre réglementaire et la nécessaire articulation du document d'urbanisme avec les documents de norme supérieure ainsi qu'avec l'ensemble des plans et programmes qu'il doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible. Ce volet fait l'objet de l'analyse portée au point II.2 de la présente.

Les pages suivant ce rappel réglementaire, ne font que reprendre les motivations développées par ailleurs sans évoquer de solutions alternatives (*variantes*) qui auraient pu découler des hypothèses d'évolution démographiques annoncées (*scénarii 125.000 ou 135.000 habitants*) ou qui auraient pu être écartées.

II.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

Les mesures proposées ne sont pas clairement identifiées selon leur nature effective : mesure d'évitement, mesure de réduction ou mesure de compensation et semblent s'apparenter à un nouvel argumentaire destiné à faciliter voire justifier l'urbanisation du territoire.

Certaines orientations du DOO sont injustement assimilées à des mesures ERC.

Les orientations O1 et O3 du DOO sont, à ce titre, symptomatiques puisque prévoyant la conservation de 33400 hectares d'espaces naturels et agricoles (*non cartographiés*) mais, en réservant 200 hectares nécessairement prélevés sur des espaces naturels et agricoles et autorisant les développements urbains sur les 7300 hectares d'espaces urbains de référence auxquels l'autorité environnementale ajoute 1230 hectares de zones NB escamotées des données portées au rapport de présentation.

Il s'avère, après analyse, que les 7300 hectares d'espaces urbains de référence intègrent des zones NH et N3 (naturelles) dont la vocation est d'être maintenues en zones naturelles tout en autorisant le maintien, l'entretien et l'extension mesurée des seules constructions existantes. L'objectif de densification de ces zones est manifestement incompatible avec les orientations de la loi SRU en plus d'introduire un motif d'illégalité du document d'urbanisme. Quant aux zones NB des Plans d'Occupation des Sols encore en vigueur, le porteur de projet n'en envisage que le classement en zone U (urbaine) ou AU (à urbaniser). Outre que le classement en zone U s'apprécie au regard de la seule jurisprudence (caractérisation d'un hameau équipé préexistant) et que le classement en zone AU présuppose la viabilisation des zones concernées et dont la faisabilité technique reste trop souvent à démontrer, la vocation « naturelle » des zones NB demeure et doit donc être également considérée par le porteur de projet.

Au vu de ce qui précède, cette mesure comme une mesure ne peut être considérée comme une mesure d'évitement, de réduction ou de compensation en ce qu'elle ne limite en aucune manière les possibilités d'urbanisation et ce, au delà des 200 hectares spécifiquement dévolus aux nouvelles ouvertures à l'urbanisation.

De même, l'**orientation O8** est destinée à la protection des espaces naturels constitutifs de la trame verte et bleue mais, l'urbanisation de ces mêmes espaces est possible au titre de l'**orientation O10**. Le caractère contradictoire de ces deux orientations ne plaide pas pour une assimilation de celles-ci à des mesures ERC.

Afin d'aider le porteur de projet dans la définition de véritables mesures d'évitement, de réduction et de compensation, l'autorité environnementale rappelle, à titre d'exemple, quelques préconisations à intégrer au SCoT :

En cohérence avec les objectifs de la loi SRU, le SCoT peut préconiser la réalisation d'une étude préalable spécifique sur le territoire des communes concernées afin de caractériser le statut des zones NB (*Naturelles - Article R123-18 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la date d'approbation de la loi SRU*) des Plans d'Occupation des Sols encore en vigueur et définir, plus particulièrement, les secteurs susceptibles d'être reclassés en zones U (urbaines), N (naturelles) voire AU (à urbaniser).

De la même manière, le SCoT peut prescrire une étude des possibilités d'aménagement et de densification dans les zones déjà urbanisées préalablement à toute nouvelle ouverture à l'urbanisation et inciter ainsi les collectivités à prioriser l'aménagement et l'équipement des centres bourgs.

En conclusion, l'autorité environnementale considère que ce volet a été éludé par le porteur de projet.

II.7 Indicateurs et suivi environnemental

Le sujet est traité en 19 pages dans le sous dossier II, pages 296 à 315 en trois chapitres et cinq thèmes (*Milieux naturels et paysages – Énergie, ressources naturelles et qualité de l'air – Risques naturels et technologiques*).

L'autorité déplore l'absence des deux indicateurs clés que sont l'indicateur de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers ainsi que l'indicateur de densité urbaine répondants aux attentes de la loi SRU et de la loi portant engagement national pour l'environnement.

L'autorité environnementale rappelle au porteur de projet que, s'agissant d'un SCoT Grenelle, celui-ci sera nécessairement évalué au regard de l'environnement et, plus particulièrement, de la consommation effective des espaces agricoles, naturels et forestiers à l'échéance des six ans suivant la date d'approbation du document d'urbanisme.

Les indicateurs proposés ne sont pas toujours pertinents et cohérents avec les objectifs portés par le SCoT. Ainsi, le thème de l'énergie ignoré également dans le PADD et le DOO se voit attribuer deux indicateurs alors que le thème de la densification urbaine, fortement développé, n'en bénéficie d'aucun.

L'absence de production d'un état « zéro » dans les conclusions de l'état initial de l'environnement joint au dossier ne peut qu'être ici une nouvelle fois regretté.

En conclusion, l'autorité environnementale considère que ce volet n'est pas traité de manière satisfaisante en ce que les indicateurs proposés ne correspondent que partiellement aux objectifs et orientations proposées et que les indicateurs les plus déterminants et, pour partie, obligatoires sont omis.

II.8 Résumé non technique

Le résumé non technique a pour objectif de donner au lecteur non spécialiste une vision synthétique de l'ensemble des thèmes et sujets abordés dans le rapport d'évaluation environnementale.

Il s'agit d'un document « autonome » qui doit permettre la bonne compréhension du dossier sans avoir à consulter les autres pièces constitutives (Rapport de présentation, PADD, DOO...).

D'un point de vue formel, le résumé non technique proposé reprend la trame du rapport d'évaluation environnementale mais, peut ponctuellement en travestir le contenu à l'instar du chapitre consacré à l'incidence du PADD et du DOO sur l'environnement et souffre des mêmes carences relevées en de nombreux points ci-avant.

A ce titre et dans un souci global d'amélioration de la présentation et de la lisibilité du dossier, l'autorité environnementale invite le porteur de projet à dissocier le document correspondant du rapport de présentation à le compléter et à le mettre en cohérence avec l'ensemble des observations portées au présent avis.

III. ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ELABORATION DU SCOT

III.1 Analyse du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

Remarque préalable

Le PADD fixe, par définition et en application des dispositions de l'article L122-1-3 du code de l'urbanisme, les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

Le document correspondant est proposé en sous dossier III, sur 37 pages, en quatre axes et 11 objectifs. Aucun des quatre axes proposés n'est clairement identifié comme consacré explicitement à des enjeux environnementaux, toutefois, quelques uns des objectifs déclinés y font référence tels que:

- *Ménager les ressources naturelles et diminuer les pressions et pollutions (Axe II – objectif 2).*
- *Rendre le territoire accessible dans la pluralité des modes de transports (Axe IV – objectif 1),*
- *Économiser l'espace, intensifier l'urbanisation (Axe IV – objectif 2),*

Une ambition environnementale est affichée (page 15) autour des thématiques relatives à la gestion raisonnée des ressources naturelles, aux trames vertes et bleues, et aux espaces agricoles conduisant à la définition des objectifs 3 (*initiation de la trame verte et bleue*), 4 (*ressource en eau et énergie*), 9 (*intermodalité des transports*), 10 (*économiser l'espace et intensifier l'urbanisation*).

L'ambition affichée, bien qu'incantatoire, reste cohérente et mériterait d'être développée en définissant, par exemple, les règles de priorisation de densification urbaine au droit des centres bourgs.

III.2 Analyse du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO)

Remarque préalable

Dans le respect des orientations définies par le PADD, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques. Le DOO assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines (Art. L122-1-4 CU).

Le DOO est constitué du sous dossier IV, sur 37 pages, en 14 orientations et se trouve complété par le Document d'Aménagement Commercial (DAC) présenté sur deux pages.

Sa rédaction, constituée d'affirmations quelques fois non argumentées ou démontrées présente de nombreuses incohérences avec le rapport de présentation et les objectifs du PADD.

Sur de nombreux points et du point de vue environnemental, le DOO s'avère beaucoup moins ambitieux que le PADD et, paradoxalement, peu prescriptif.

Ainsi, concernant la densification urbaine portée en orientations O1 et O3, les principes posés « ignorent » l'état des surfaces occupées par les zones NB (naturelles) des Plans d'Occupation des Sols (POS) lorsque ces dernières occupent près de 1230 ha à rajouter aux 7300 ha dévolus à l'intensification de l'urbanisation (*densification ?*) qui, pour leur part, intègrent des zones NH et N3 des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

Sachant que les dites zones NH et N3 sont des zones « naturelles », pour partie bâties, qu'il convient de conserver en raison de leur valeur écologique, patrimoniale et culturelle, les constructions préexistantes ne peuvent que bénéficier de tolérances visant à en faciliter l'entretien et l'extension « mesurée ». Par voie de conséquence ces dispositions réglementaires ne peuvent être « élargies » à une urbanisation plus « massive » que sous réserve d'un déclassement en zone urbaine ce qui contrevient aux orientations d'économie de l'espace et de préservation des espaces naturels portés par ailleurs.

La formulation de l'**orientation O4** est incomplète, la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers devant être appréciée globalement à l'échelle du territoire incluant, notamment, le devenir des zones NB (*naturelles*) des POS. Le potentiel de consommation de ces espaces est donc plutôt proche de 1430 ha que de 200 ha.

L'**orientation O5** paraît intéressante de prime abord mais, une étude récente de l'ADUAM sur les formes urbaines démontre que la densité proposée de 30 logements à l'hectare est celle que l'on rencontre le plus fréquemment en centre bourg. Une réévaluation de cette densité serait plus cohérente avec les objectifs du SCoT.

L'**orientation O7** intervient en dérogation des dispositions applicables au titre des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRn) et ne peut être maintenue en l'état. Concernant la problématique des eaux pluviales, cette orientation devrait faire état des obligations opposées aux collectivités territoriales en la matière comme celles relevant des dispositions du SDAGE (Disposition II-A-13) ainsi que les obligations relatives à l'établissement des Zonages d'Assainissement Pluvial préalablement à l'engagement de toute procédure d'élaboration/révision de PLU.

L'**orientation O8** porte la question de la caractérisation et des dispositions applicables aux espaces naturels en précisant que ces espaces et, plus particulièrement, les espaces constitutifs de la trame verte et bleue ne sont pas ouverts à l'urbanisation. Toutefois les dispositions de l'orientation O10 contredisent celle-ci. De la même manière la prise en compte « attentive » proposée concernant l'aménagement des abords de zones humides doit être rapprochée des objectifs portés par le SDAGE de Martinique en la matière.

L'**orientation O9** ne précise pas les modalités de compensation en cas de « distraction » (*consommation ?*) d'espaces agricoles.

L'**orientation O10** Cette orientation mériterait un développement plus circonstancié permettant de caractériser, identifier et localiser les espaces concernés et constitués de « coeurs / réservoirs » biologiques et de corridors écologiques. Il doit être précisé que ces espaces ne sont pas seulement constitués autour des cours d'eau mais, également, des zones naturelles définies au titre du SDAGE (*Chapitre I.3.1.A1*). Les éléments correspondants devront également être répertoriés et cartographiés au même titre que les espaces naturels formant coupure d'urbanisation au sens de l'article L146-2 du CU.

Cette orientation pourra être utilement complétée par des propositions visant à classer les ripisylves en zone N (naturelles à protection forte), maintenir une bande enherbée ou boisée le long des cours d'eau traversant des zones urbanisées (U) ou à urbaniser (NA, AU) et visant à inciter les communes à identifier et répertorier de leur côté les corridors écologiques d'intérêt local.

L'**orientation O11**, ne répond pas directement aux objectifs du PADD pas plus qu'aux conclusions du diagnostic intégré au rapport de présentation mais, s'apparente plutôt à une liste de projets le plus souvent d'ordre privé, pour partie déjà réalisés ou en cours de réalisation et dont l'intérêt général et inter-communautaire reste à démontrer.

D'un point de vue environnemental, les projets d'aménagement d'une piste de sports mécaniques sur une superficie de 50 ha à Ducos, (*au milieu d'une zone agricole, inondable et pour partie occupée par une zone humide répertoriée*) ou l'aménagement d'un Golf sur le site de Grand Fond au Marin (*en zone agricole et sur une zone à faible pluviométrie*) alors même que le SCoT prône la gestion en « bon père de famille » des ressources naturelles (*Espaces agricoles et eau...*) pose question et demandent à être justifiés au regard du discours environnemental porté par ailleurs.

L'**orientation O13** semble intéressante mais devrait être étayée avec les données et projets d'infrastructures portés par ailleurs et démontrer sa cohérence avec les politiques portées en la matière par les Autorités Organisatrices de Transports Urbains (AOTU) compétentes ainsi qu'avec les dispositions et préconisations résultant de l'application des Schémas Directeurs d'Accessibilité (SDA) correspondants.

L'orientation O14, porte un discours général ne concluant pas sur une implantation raisonnée et préférentielle des équipements commerciaux dans leur ensemble et ne se propose pas de les caractériser. Contredisant les dispositions réglementaires portées par le législateur au travers du code de l'urbanisme et du code de commerce, cette orientation ne fait qu'entériner une implantation anarchique et opportuniste des équipements commerciaux et dont l'incidence environnementale n'est pas prise en considération.

En conclusion, le DOO dans son ensemble s'avère très décevant et peu prescriptif. Il ne répond que très partiellement aux objectifs qui lui sont assignés par voie réglementaire et ne fait qu'habiller une politique d'aménagement du territoire plus opportuniste que raisonnée.

En conclusion, l'autorité environnementale :

Considère globalement le document présenté comme « entaché d'illégalité », notamment, en ce qu'il n'établit pas l'analyse de la consommation foncière par type d'espaces sur les dix dernières années précédant la date d'arrêt du présent dossier de SCoT, qu'il ne définit pas l'état de référence / état zéro nécessaire à son évaluation avant l'échéance des six ans suivant son approbation, qu'il ne définit pas clairement les conditions d'un développement urbain maîtrisé, qu'il ne répertorie pas les espaces naturels constitutifs des coupures d'urbanisation définies au titre du code de l'urbanisme (L146-2) et qu'il est susceptible d'autoriser l'ouverture à l'urbanisation dans des secteurs particulièrement exposés aux risques naturels.

Considère que la structure et la rédaction du document proposé est particulièrement confuse, que les objectifs du PADD et les orientations du DOO sont peu cohérents, que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation ne sont pas explicitement exposées et caractérisées de même que les indicateurs de suivi environnemental dont est absent celui (*obligatoire*) relatif à la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Considère que les enjeux environnementaux sont, pour l'essentiel, bien identifiés mais, doivent être approfondis en ce qui concerne, notamment, les secteurs du territoire susceptibles d'être particulièrement impactés par le projet.

Estime que le rapport d'évaluation environnementale doit faire l'objet d'une actualisation générale des données recensées, des compléments d'information procédant des observations faites ci-avant ainsi que d'une reformulation complète s'inspirant du cadre rédactionnel proposé par le législateur.

29 NOV. 2013

Le Préfet de la Région Martinique



Laurent PREVOST

