



Mission régionale d'autorité environnementale

Martinique

Avis délibéré
sur le rapport d'évaluation environnementale stratégique
du projet de plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de DUCOS

n°MRAe 2017AMAR2

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes constitue une démarche d'aide à la décision contribuant au développement durable des territoires.

Elle donne lieu à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales du plan produit par la collectivité responsable de son élaboration et de sa mise en œuvre. Elle a pour objectif de rendre plus lisibles pour le public les choix et orientations opérées par la collectivité, en matière d'aménagement et d'urbanisation futurs au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Cette démarche vise donc à permettre d'améliorer la conception du plan et faciliter la participation du public à l'élaboration de ce dernier.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et de l'arrêté du 12 mai suivant, l'autorité environnementale « compétente » est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la Martinique.

La MRAe de la Martinique, saisie le 7 juin 2017, dispose de 3 mois à compter de cette saisine pour formuler son avis. Celui-ci, qui est un avis simple, porte plus particulièrement sur son appréciation de la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme visé ainsi que la qualité du rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) qui lui est associé en ce qui concerne ses incidences environnementales.

Sur la base d'une proposition élaborée par la DEAL, l'avis produit après délibération de la MRAe devra être porté à la connaissance du public par la collectivité en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan au cours de l'enquête publique. Pour une complète information de ce dernier, une bonne pratique consiste à produire un mémoire en réponse dans lequel la collectivité responsable du plan indique comment elle entend prendre en compte les recommandations de l'autorité environnementale et, à l'occasion de l'approbation de ce plan, indiquera à cette dernière comment elle aura pris en considération cet avis.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité environnementale sera publié simultanément sur le site internet des MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr> et de la DEAL Martinique : <http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-par-l-autorite-environnementale-r131.html>

La MRAe Martinique s'est réunie le 22 août 2017.

Étaient présents et ont délibéré : MM. Bernard BUISSON, José NOSEL.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable, 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.

Synthèse de l'avis

Ducos (17 766 habitants, au dernier recensement de 2014, 3 769 ha) se situe au sud de la Martinique, en limite des communes du Lamentin, du François, de Saint-Esprit et de Rivière-Salée. La commune possède une façade maritime d'environ 3 km qui englobe une mangrove à flore exceptionnelle et se situe à une distance de 17 km de Fort-de-France à proximité de l'aéroport international «Aimé Césaire».

Ducos possède le seul barrage hydraulique de la Martinique, celui de Saint-Pierre - La Manzo, long de 325 m et ayant une capacité de retenue d'eau de 7,9 millions de m³, achevé en 1980.

La ville de Ducos possède la plus grande zone d'activité industrielle du sud de la Martinique (*la zone industrielle de Champigny*) ainsi que le grand centre commercial du sud de la Martinique (*centre commercial de Génipa*). Une forme de tourisme vert s'organise dans son arrière-pays et du fait de la présence d'espaces naturels remarquables pour la biodiversité où se développent notamment des balades en canoë.

La commune se caractérise par un centre bourg de densité moyenne entouré de vastes compartiments naturels et agricoles touchés par une urbanisation diffuse.

La vocation naturelle et agricole de la commune est reconnue dans les documents de norme supérieure (*Schéma d'Aménagement Régional ; Projet de Schéma de Cohérence Territoriale et Charte du Parc Naturel de la Martinique*), au travers des conclusions d'études spécifiques (AGRESTE), et motive quelques projets d'intérêt général portés par la Collectivité Territoriale de la Martinique (*Classement en réserve naturelle de la Baie de Génipa*).

La commune de Ducos a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU) le 2 mai 2003 et a procédé à un premier arrêt du projet le 27 avril 2012. A cette occasion, le projet a fait l'objet de deux avis défavorables émis, d'une part par la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) du 16 juillet 2012 et, d'autre part, des Services de l'État le 6 août 2012, en raison notamment :

- de l'importance des déclassements programmés en zones agricoles et naturelles malgré la disponibilité de zones déjà urbanisées présentant des capacités d'accueil suffisantes pour la réalisation des projets communaux ;
- de l'absence de mesures de protection des zones classées en AOC « Rhum Martinique », des incompatibilités relevées avec les documents de norme supérieure ;
- de l'absence de justification du reclassement massif des anciennes zones NB (*naturelles*) du POS en zones U (*urbaine*) du projet de PLU ;
- d'un règlement de zone trop permissif en termes de constructibilité pour les zones A (*agricoles*) et N (*naturelles*) du projet de PLU ;
- et de l'absence d'affichage d'objectifs de densification de l'urbanisation.

En réponse aux observations émises à ces deux titres ainsi qu'aux observations de l'autorité environnementale retranscrites dans son avis du 14 août 2012, la collectivité a procédé à un deuxième arrêt de son projet le 31 mai 2017. La comparaison entre les deux documents (*projets de 2012 et 2017*) ne fait pas apparaître de grandes différences d'analyse et d'orientations. Les lacunes constatées en matière d'évaluation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, d'analyse des incidences potentielles du plan, de mesures d'évitement, de réduction et de compensation susceptibles d'y répondre et, globalement, de prise en compte de certains enjeux environnementaux déterminants demeurent.

De fait, la stratégie globale et cohérente de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers du plan reste à démontrer de même que la cohérence du projet de PLU arrêté avec les documents de norme supérieure auxquels il doit être rendu compatible ou qu'il doit prendre en compte.

A ce titre, l'autorité environnementale recommande :

- de revoir le bilan de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- de développer et argumenter l'analyse des incidences environnementales du plan,
- d'énoncer et développer les mesures d'évitement, de réduction et de compensation correspondantes,
- de revoir et de compléter la liste des indicateurs de suivi répondant, notamment, aux attentes des lois Grenelle et ALUR,
- de préciser les objectifs du plan relatif :
 - à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
 - à la densification des zones urbaines préexistantes,
 - au transport,
 - à la maîtrise de l'énergie, au développement des énergies renouvelables, à la limitation des émissions de gaz à effet de serre.

Avis détaillé

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.

Le décret n°2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, détermine la liste des documents d'urbanisme soumis de manière systématique à l'évaluation environnementale ainsi que celle de ceux qui peuvent l'être sur décision de l'autorité environnementale après un examen au cas par cas, ce depuis le 1^{er} février 2013.

Le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale instaurant les Missions Régionales de l'Autorité Environnementale (MRAe).

Les arrêtés du 12 mai 2016 portant nomination des membres des MRAe et application du règlement intérieur du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD).

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 L104-2 et suivants et R104-1 et suivants du Code de l'Urbanisme.

I.2 Modalités d'application

La commune de Ducos est une commune littorale couverte par un Schéma d'Aménagement Régional et un Schéma de Mise en Valeur de la Mer valant Directives Territoriales d'Aménagement approuvés par décret du 23 décembre 1998 et révisés en date du 20 décembre 2005.

La commune de Ducos est couverte par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM) arrêté le 27 novembre 2015, non encore approuvé à ce jour, dont elle peut déjà reprendre, décliner et compléter, sur son propre territoire, le volet environnemental du rapport de présentation du-dit SCoT.

La commune de Ducos a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU) le 2 mai 2003. Le projet de PLU correspondant a été arrêté le 31 mai 2017.

L'autorité environnementale rappelle que le précédent projet, initialement arrêté le 27 avril 2012 a fait l'objet de deux avis défavorables émis, d'une part par la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) du 16 juillet 2012 et, d'autre part, par les services de l'État le 6 août 2012, en raison notamment pour la CDCEA :

- de l'existence de zones déjà urbanisées ou à urbaniser suffisantes pour assurer les évolutions démographiques et économiques souhaitées par la municipalité ;
- du recouvrement de zones urbanisables en secteur A2 et du confortement du mitage urbain conditionné par le règlement des zones agricoles ;
- des difficultés d'exploitation des surfaces agricoles générée par le zonage et les dispositions réglementaires du plan.

Et pour ce qui concerne les personnes publiques associées, du fait :

- de l'existence de motifs d'illégalité sur la forme dus, notamment, à l'absence de consultation de l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO), obligatoire quand un projet de PLU affecte un territoire classé AOC ;
- de l'incohérence, sur le fond, du dossier du PLU arrêté avant enquête publique avec les principes édictés par les articles L101-1 et L101-2 (*ex L110 et L121-1*) du code de l'urbanisme en matière d'objectifs d'aménagement et de prise en compte de l'environnement en raison :
 - d'incompatibilités relevées avec les documents de norme supérieure auxquels le projet de PLU devait être rendu compatible ou qu'il devait prendre en compte, tels que le Schéma d'Aménagement Régional approuvé en 1998 et révisé en 2005, le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN), et le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des eaux (SDAGE) de la Martinique ;
 - de l'incohérence du plan proposé avec les orientations vertueuses du PADD ;
 - d'un étalement urbain soutenu, au détriment de la préservation des espaces agricoles et naturels procédant, notamment, de la surévaluation des besoins ;
 - de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, alors que le potentiel foncier existant semblait déjà suffisant pour répondre aux objectifs de développement retenus par la municipalité et ne se trouve pas exploité ;
 - d'une demande d'extension et de création de zones d'activités économiques (75 ha) sans formulation des besoins correspondants dans le diagnostic versé au rapport de présentation et sans études préalables de requalification / extensions des zones préexistantes et de disponibilité foncière ;
 - de l'absence d'objectifs de densification de l'urbanisation existante ;
 - de l'absence de justification de la mutation globale des zones NB au POS en zones urbaines ;
 - de l'existence d'un règlement trop permissif des zones agricoles A ;
 - d'un mitage accru des espaces naturels et agricoles induits du territoire par un règlement trop permissif des zones classées A1, A2 et N3 en remettant en cause durablement leur protection.

L'analyse des évolutions comparées des deux projets de PLU arrêtés en 2012 et en 2017 est abordée en deux pages dans le rapport de présentation. Elle fait apparaître graphiquement quelques améliorations notables dont l'abandon du projet « Bonne Mère » et la réduction sensible de certains autres secteurs d'extension urbaine limitant le morcellement des terres agricoles, mais, les orientations du plan restent sur de nombreux points très perfectibles comme en atteste le tableau de synthèse ci-après.

Analyse du projet de PLU de Ducos arrêté le 31/05/2017

Historique :

- Document en vigueur : POS approuvé le 23/03/2004 (dernière modification)
- Prescription de l'élaboration du PLU le 02/05/2003
- 1er projet arrêté le 27/04/2012
- Avis défavorable de la CDCEA du 16/07/2012
- Avis défavorable des services de l'État du 06/08/2012
- 2ème projet arrêté le 31/05/2017

Prise en compte des conclusions de la CDCEA	
Conclusions de la CDCEA du 16/07/2012 sur le projet arrêté le 27/04/2012	Prise en compte dans le projet de PLU arrêté le 31/05/2017
<p>Limiter la perte de surface agricole à l'espace nécessaire aux projets de développement qui se réaliseront dans les 3 ans à venir</p>	<p>Non respecté :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les projets de développement réalisés entre 2012 et 2015 n'ont pas été présentés. • La perte de surface agricole entre le POS et le PLU 2017 est de 127 ha. Toutefois entre le projet de 2012 et 2017, la zone agricole a augmenté de 174 ha, issus de zones U et AU.
<p>Protéger en priorité les parcelles classées en zone AOC</p>	<p>Absence de prise en compte</p>
<p>Veiller à ne pas perturber le fonctionnement des exploitations agricoles, notamment l'accessibilité et la continuité des parcelles</p>	<p>Non respecté :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création de la zone 1AU de Grande Savane de 14ha
<p>Réaliser un découpage régulier du parcellaire agricole en évitant la création d'îlots et appendices constructibles au sein de la zone agricole</p>	<p>Non respecté :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création du STECAL à Bonne Mère • Création des zones 2AU à Bois Neuf, Duchâtel
<p>Mettre en œuvre des outils spécifiques de protection de terres agricoles conformément aux objectifs du PADD :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zones agricoles protégées (ZAP) en relation avec les zones irrigables autour de la Manzo et des terres AOC, • Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels autour du bourg et des principaux quartiers urbains 	<p>Non respecté :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procédures envisagées mais aucun outil mis en place.
<p>Ne pas présenter la proposition de reprise des terres en friche et la prise en compte de la mangrove comme mesure de compensation</p>	<p>Respecté</p>

Prise en compte de l'avis des services de l'État	
Conclusions de l'avis des services de l'État du 06/08/2012	Prise en compte dans le projet de PLU arrêté le 31/05/2017
Étalement des zones urbaines, tout particulièrement au détriment d'espaces agricoles à forte potentialité	<p>Remarque non prise en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enveloppe urbaine très élargie définie à la parcelle • Dépassement de l'enveloppe urbaine de 1,27 % • Création de la zone 1AU de Grande Savane
Zones nouvelles ouvertes à urbanisation et orientations d'aménagement contestables, insuffisamment justifiées	<p>Remarque non prise en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 zones U5 créées à Bois-Neuf, Fond d'Or, Morne-Carette et Fénélon, prises sur les zones agricoles sans aucune justification • Justification de la création des OAP par un « comblement de l'espace » • Création de la zone 1AU de Grande Savane sans justification • Objectifs des OAP très succincts
Objectifs insuffisants en matière de densification de l'urbanisation	<p>Remarque non prise en compte :</p> <p>La capacité de densification a été chiffrée (surface de 314 ha pour 300 habitants) et estimée importante par la commune qui cependant estime qu'elle a peu de marge de manœuvre et gèrera cela « au fil de l'eau ». Aucun objectif précis n'a été indiqué.</p>
Absence de justification de la mutation des zones NB du POS	<p>Remarque non prise en compte :</p> <p>Aucune étude de l'occupation réelle des zones NB n'a été fournie. Dans le 1^{er} projet, 85 % de la zone NB devenait U+AU, dans le 2nd projet, 90 % de la zone NB devient U+AU.</p>
Règlement trop permissif de la zone agricole A	<p>Remarque prise en compte</p>
Prise en compte très partielle du Plan de Prévention des Risques Naturels	<p>Remarque prise en compte :</p> <p>mais quelques zones résiduelles U en zone rouge du PPRN notamment à Fénélon et grande Savane Sud soit 4 ha.</p>
Non-respect des documents supra communaux SAR-SMVM : <ul style="list-style-type: none"> • 4 zones d'urbanisation future • 1 zone d'activité économique 	<p>Remarque non prise en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création de la zone 1AUe2 de Génipa de part et d'autre de la RN5 • Création de 10 zones d'urbanisation future
Non cohérence entre le PADD et les dispositions du zonage et du règlement	<p>Remarque non prise en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'orientation 1 de l'axe 1 « Déterminer et traiter une limite stratégique entre les différents espaces » a pour objectif de déterminer une frontière stricte entre l'urbain et le rural. Le dépassement de l'enveloppe urbaine indique que cette limite a été franchie et que cette thématique n'est pas respectée. • Les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain sont présents. Mais 17,2 % de l'urbanisation future se trouvent au-delà de l'enveloppe urbaine.

Le présent avis est établi sur la base des pièces du dossier constitué des documents suivants :

- Le rapport de présentation, intégrant l'état initial de l'environnement, l'analyse des incidences environnementales du projet de plan, l'énoncé des mesures d'évitement de réduction et de compensation correspondantes, l'énoncé des objectifs et indicateurs de suivi de la mise en œuvre du plan en matière d'environnement ;
- Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ;
- Les Orientations d'Aménagement et de programmation (OAP) associées aux projets d'urbanisation future ;
- Le plan de zonage ;
- Le règlement de zones ;
- Les annexes, notamment, sanitaires.

Cet avis porte, d'une part, sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale correspondant et, d'autre part, sur la manière dont l'environnement est pris en compte par le projet de PLU.

II. DESCRIPTION DE L'ENVIRONNEMENT DU PROJET

Ducos, commune du sud, de la Martinique constituée de 17 766 habitants selon le dernier recensement de 2014, se situe dans l'ensemble urbain de Fort de France, Schoelcher et le Lamentin à l'articulation entre le Nord et le Sud, Elle occupe une superficie de près de 3128 ha et se développe en plan incliné orienté Sud-Ouest/Nord Est des contreforts de la Montagne du Vauclin jusqu'à la plaine du Lamentin.

La commune se caractérise par un centre-bourg de densité moyenne entouré de vastes compartiments naturels et agricoles touchés par une urbanisation amplifiée par les dispositions du plan d'occupation des sols (POS) ayant généré un étalement urbain important avec une densité forte de 471,4 habitants au km² (*source INSEE*)

L'autorité environnementale attend que soient clairement justifiés les choix de reclassement des anciennes et nombreuses zones NB du POS, occupant une superficie de près de 674 ha, et que soient également justifiées les orientations en matière d'ouverture à l'urbanisation ou de maintien de zones à urbaniser au sein des secteurs agricoles, naturels et forestiers du plan ainsi que dans et aux abords des secteurs à enjeux environnementaux.

La commune de Ducos comporte peu de zones naturelles présentant un intérêt écologique et paysager particulier.

Pour autant, l'inventaire des zones humides de la Martinique, réalisé sous l'égide du Parc Naturel Régional de Martinique en 2012, reprenant les données de l'inventaire précédent réalisé en 2005 et actualisé en 2007 en application de la convention RAMSAR signée en 1971, fait apparaître 11 Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) sur le seul territoire communal dont 5 d'entre elles se concentrent sur la façade maritime.

La baie de Génipa, qui présente un intérêt particulier en termes de biodiversité, est intégrée à la forêt domaniale du littoral ainsi qu'à un espace remarquable au sens de l'article L121-23 du code de l'urbanisme identifié au titre du SAR/SMVM approuvé en 1998 et révisé en 2005. A ce titre, elle fait l'objet d'un projet de classement en réserve naturelle régionale portée par la Collectivité Territoriale de la Martinique. Ce point aurait mérité d'être développé dans le rapport.

Ces mêmes zones abritent quelques espèces florales relevant des espèces protégées ou d'une réglementation spécifique. Il est à noter que quelques mammifères et invertébrés présents font l'objet « d'une protection intégrale » motivée par leur grande vulnérabilité et le risque d'extinction de l'espèce qui en découle.

L'éventualité de destruction d'espèces et d'habitats protégés doit être préalablement étayée par l'identification des espèces spécifiquement concernées et faire l'objet d'une demande de dérogation auprès du Préfet de région ou, le cas échéant, des services du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) en application des dispositions des articles L411-2 et R411-6 et suivants du code de l'environnement.

L'ensemble des zones humides précitées, dont font partie les zones humides littorales d'intérêt majeur précitées, fait l'objet d'un suivi environnemental spécifique sous l'égide du Parc Naturel de la Martinique.

La retenue de la Manzo (ZH28) constitue également, pour sa part, un ensemble cohérent par la richesse de son avifaune et d'un amphibien faisant, également, l'objet d'une protection intégrale.

La commune de Ducos comporte, également, de nombreux massifs boisés et morcelés, pour la plupart, du fait d'une exploitation agricole peu régulée et / ou de la pression foncière exercée au travers de la réalisation de projets d'aménagement à caractère urbain.

S'agissant de la santé publique, le territoire communal comporte 8 sites et sols pollués portés à l'inventaire historique des sites industriels et activités de services (*source : BASIAS*). L'ensemble des sites concernés doit faire l'objet d'une analyse et de mesures spécifiques, notamment au regard des enjeux de préservation de la ressource en eau et de prescriptions particulières préalables à leur exploitation ou aménagement.

Concernant le patrimoine architectural, culturel et paysager, la commune présente deux enjeux à prendre en considération (*château Aubery et Eglise de la Nativité*). Ces bâtiments requièrent, de la part de la commune concernée, une vigilance accrue à l'égard des intentions d'aménagement et d'urbanisation pour lesquelles elle peut être sollicitée.

De ce qui précède, l'autorité environnementale considère que les principaux enjeux environnementaux du territoire sont articulés sur les thématiques suivantes :

- Enjeux de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans une logique privilégiant leur conservation, la conservation de la sole agricole, la protection du patrimoine et des paysages et s'appuyant sur une gestion raisonnée et durable des ressources naturelles dans la perspective d'un futur classement en réserve naturelle de la baie de Génipa ;
- Enjeux de biodiversité locale visant à en favoriser la conservation, la promotion et l'accompagnement de la mise en œuvre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et sa déclinaison dans le futur projet de PLU ainsi que l'instauration et le développement des trames vertes et bleues (*corridors biologiques*) ;
- Enjeux de préservation des ressources naturelles visant à préserver la qualité des massifs forestiers et de l'eau potable dont l'essentiel des points de captages se concentrent autour de la montagne Pelée et de la commune de Gros Morne. Ces enjeux consistent, notamment, à sécuriser les périmètres de captage concernés et à renforcer les équipements communaux en matière de collecte et de traitement des eaux usées ainsi que des eaux de ruissellement (*Eaux Résiduaires Urbaines*) ;
- Enjeux de mitigation des risques naturels, particulièrement impactant en Martinique, afin d'entretenir et développer une culture commune et partagée de cette thématique sur le territoire, réduire la vulnérabilité des populations concernées ainsi que des installations, structures et activités nécessaires en cas d'événement majeur ;
- Enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre visant à favoriser le développement des énergies renouvelables, le développement des transports multimodaux (*en référence au plan « mobilité 21 »*), la maîtrise de la consommation à la source ainsi que la santé publique.

S'agissant de prévention des risques naturels, la commune de Ducos est couverte par un Plan de Prévention des Risques Naturels approuvé le 18 novembre 2013.

Les zones orange et rouge du PPRN, risque inondation et mouvement de terrain, suivent, pour l'essentiel, les tracés des cours d'eau et ravines recueillant les eaux de ruissellement.

III. ANALYSE DE LA QUALITE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

III.1 Sur le caractère complet du rapport environnemental

L'évaluation environnementale doit décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir le projet de PLU sur l'environnement, selon une trame documentaire précisée à l'article R151-3 (ex R123-2-1) du code de l'urbanisme.

Au plan formel, l'évaluation environnementale présentée est incluse dans le rapport de présentation.

Ce rapport contient globalement l'ensemble des éléments exigés par la réglementation quand bien même ceux-ci (analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers sur les dix dernières années, analyse des incidences environnementales du plan, énoncé des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, énoncé des indicateurs de suivi environnementaux et leur modalité de mise en œuvre) paraissent incomplètement traités.

III.2 Sur la qualité et la pertinence de l'évaluation

III.2.1 Analyse de l'état initial de l'environnement

Ce chapitre, intégré au rapport de présentation, doit mettre en lumière les principales thématiques environnementales identifiées sur le terrain. Ce dernier, abordé sur 30 pages, gagnera à être actualisé et développé.

Ce chapitre doit mettre en évidence les principales thématiques identifiées sur le terrain sans avoir à rediscuter de l'intérêt environnemental des zones humides présentes sur le territoire ducossais et ayant fait l'objet de deux inventaires conduits en partenariat avec le Parc Naturel de la Martinique en 2005 (*actualisé en 2007*) et 2012. Les onze zones décrites, sans rappeler leurs références d'inventaire, sont reconnues comme Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) et doivent faire l'objet d'une prise en considération spécifique dans le projet de PLU. Leur création ainsi que les atteintes à l'intégrité de ces mêmes zones relèvent, pour partie, d'une action humaine : création de retenues collinaires, remblaiement et urbanisation.

Le caractère rural de la commune est bien identifié, de même que le caractère naturel des espaces situés en continuité de la bande littorale à l'ouest de la commune rappelant l'importance et la richesse de la mangrove de Génipa et du canal, ainsi que de ceux constitués autour des principales zones humides du territoire à l'est et au nord.

Les enjeux de qualité des eaux superficielles et du milieu marin sont latents et demandent à être traités dans le rapport de présentation, de même que ceux recouvrant les huit sites et sols pollués répertoriés sur le territoire (source BASIAS-BASOL), ainsi que ceux recouvrant les risques naturels sur la base du PPRN approuvé le 18 novembre 2013.

L'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est abordée en deux pages (168 et 169) du dit rapport sans faire référence au cadre réglementaire de la démarche et sans précision quant à la période prise en compte pour cette analyse.

Cette analyse, non conforme aux dispositions des articles L101-2 et L151-4 du code de l'urbanisme, ne respecte pas l'espace temporel sur lequel elle doit porter (*dix années précédant la date de prescription du PLU, actualisable en tant que de besoin*). Elle prend pour acquis, d'une part le caractère urbain des zones NB du POS (*définies comme zones naturelles partiellement équipées et qu'il n'est pas prévu d'étendre – Article R123-18 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la mise en œuvre de la loi Solidarité et renouvellement Urbain du 13 décembre 2000*), et d'autre part un statut particulier des terres en friches, considérées comme « définitivement perdues pour l'agriculture ».

L'autorité environnementale rappelle les définitions des zones urbaines (U) et naturelles (NA, NB, NC et ND) des plans d'occupation des sols afin qu'elles soient mieux prises en compte au titre de la formalisation du bilan de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers devant être versé au rapport de présentation :

- Les zones NA, conservent leur état naturel tant qu'elles ne sont pas effectivement équipées et urbanisées. En application des termes de la loi ALUR, leur reversement ou maintien en zone AU (à urbaniser) du projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU) doit être motivé dans le rapport de présentation et dans l'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) correspondante.
- Les zones NB des plans d'occupation des sols, caractérisées comme étant des zones naturelles en application de la définition qui en est faite au titre de l'ancien article R123-18 du code de l'urbanisme, doivent faire l'objet d'une analyse permettant, au regard de leur degré d'urbanisation et de leur capacité de viabilisation effective (*existence / possibilités d'amenée des réseaux, assainissement...*), de les reclasser soit, en zone urbaine (*U au sens du PLU*), si tant est qu'elles soient préalablement densément construites et équipées soit, le cas échéant, en zone agricole ou naturelle (*A ou N au sens du PLU*). Cette analyse n'est pas présente dans le document proposé et ne tient pas compte des densités effectivement mises en œuvre (*cf. chap. 3*).

L'autorité environnementale rappelle que cette même analyse est de nature à fonder le référentiel le plus pertinent pour la mise en œuvre des indicateurs obligatoires de suivi de cette même consommation durant l'application du plan et de l'atteinte des objectifs de modération correspondants et devant être proposés en fin de rapport de présentation.

La sole agricole fait l'objet d'un diagnostic sommaire et, pour partie erroné, alors que l'analyse en relève les enjeux par ailleurs (*sols favorables, cultures diversifiées...*).

De fait, cette sole agricole représente entre 707 ha (*données 2016*) et 769 ha (*données 2013*) selon les données AGRESTE compilées et sachant qu'environ 66 ha de cette même sole ne sont pas régulièrement déclarés auprès des services concernés.

Par ailleurs, il est bien rappelé le périmètre de classement en Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) « Rhum de la Martinique » destiné à préserver les zones de cultures correspondantes sur le terroir et territoire communal, pour une superficie de 1 080 ha sans que ne soit rappelé leur développement au fil du temps. Ce sont ainsi près de 4 500 ha de canne mis en culture pour l'année 2014 contre 3 300 ha en 1995 soit une production en augmentation, presque constante, de près de 40 % en moins de 20 ans et dans un contexte d'ouverture du marché aux pays asiatiques mais, également, de transfert de culture de la canne entre le sud de la Martinique et le nord compte tenu, principalement, de conditions climatiques et de rendements plus favorables. Ce classement concerne une grande partie des zones de cultures de la commune.

L'analyse des espaces naturels et agricoles se limite à l'exposé d'une érosion produite sous l'effet conjugué du développement de l'habitat diffus (mitage urbain) et du démembrement des terres agricoles.

L'analyse évoque, également, des pratiques spéculatives et, en parallèle, le développement d'une « urbanisation sauvage » (p 82) que le plan d'occupation des sols en vigueur n'aurait pu enrayer. Ce phénomène est connu par ailleurs et décrit, notamment, dans l'étude relative aux éléments de « Contexte de l'agriculture martiniquaise » conduite par M. Pascal SAFFACHE et publiée à IRD éditions en 2005.

Cette étude expose, plus particulièrement, l'approche du foncier agricole et la perception locale de l'usage de la terre (*à vocation d'habitat*) qui la rend, de fait, inaccessible aux exploitants agricoles.

De la même manière, ne sont pas pris en compte certaines évolutions de pratiques récentes telles que celles relevées au travers des dossiers « Agreste Martinique » rédigés par les services de la DAAF Martinique qui, de leur côté, mettent en évidence, un processus de transfert de capacité de production engagé depuis peu du sud vers le nord de la Martinique et plus particulièrement en ce qui concerne la canne AOC avec une évolution des pratiques conduisant à la rotation des cultures (*canne, banane, ananas*) et qui peut expliquer une certaine accélération de la « déprise agricole » évoquée ici.

Les enjeux environnementaux en termes de massifs forestiers (*Grande Savane, Morne Coco, Morne Privat, Croix Rivail, La Duchatel...*), d'espaces agricoles et naturels pourraient être davantage développés et personnalisés.

Ce chapitre gagnera, également, à être complété par la prise en compte des enjeux environnementaux motivant le classement partiel du territoire en réserve naturelle (*Baie de Génipa*) ainsi que des enjeux patrimoniaux du territoire communal et des territoires communaux limitrophes.

Le rapport de présentation aborde également l'état de la qualité de la ressource en eau, des masses d'eau souterraines et artificielles et relève l'intérêt biologique particulier de la rivière La Manche ainsi que celui de la baie de Génipa sans pour autant le développer.

L'état initial de l'environnement fait également état du Schéma Directeur d'Assainissement de l'ex-SICSM, non approuvé, sans en confronter la couverture géographique sur plan et sans en préciser l'incidence sur l'urbanisation existante et à venir (*la plupart des zones ouvertes à l'urbanisation étant situées en dehors des périmètres couverts par le système d'assainissement collectif*).

Les volets paysage et patrimoine sont également abordés en mettant en évidence des « points noirs » paysagers ainsi qu'un développement anarchique de l'urbanisation qu'un document d'urbanisme a pour principal objet de « réguler » par ailleurs. La question du reclassement quasi-systématique des trop nombreuses zones NB du POS en zones U5 du futur PLU est posé.

Les questions de santé publique sont traitées (*qualité de l'air, bruit, déchets*).

Toutefois, le paragraphe dédié à ce thème (p.71 du rapport de présentation) ne précise pas que la commune de Ducos est classée parmi les communes sensibles pour la qualité de l'air par le SRCAE. Par ailleurs, elle présente un risque élevé de dépassement des normes pour le NO2 et les PM10, et est, de ce fait, concernée par le Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA). Aussi, l'analyse réalisée à travers ce paragraphe est très succincte et gagnerait à être développée et approfondie.

En effet, il s'agit de réaliser un bilan global de la qualité de l'air (sources d'émissions, nature des polluants émis, concentrations mesurées ou évaluées) et d'évaluer la sensibilité du territoire vis-à-vis de la qualité de l'air (localisation, densité et sensibilité des populations en présence).

Une fois le bilan global de la qualité de l'air effectué, les populations exposées doivent être identifiées, localisées et leur sensibilité vis-à-vis de la pollution atmosphérique qualifiée :

- les zones d'habitat et notamment les secteurs présentant une forte densité de population ;
- les établissements accueillant des populations déjà sensibles aux effets de la pollution atmosphérique (enfants, personnes âgées et personnes ayant des problèmes pulmonaires et cardiovasculaires) : crèches, écoles, maisons de retraite, établissements de santé, etc.

Les enjeux relatifs à la qualité de l'air sont alors déterminés en effectuant le croisement cartographique des sources et niveaux de pollutions avec la localisation des populations, sensibles ou non. Le diagnostic doit mettre en rapport les objectifs fixés dans le SRCAE et le PPA avec les prévisions démographiques et économiques et en dégager les enjeux en matière d'action sur la qualité de l'air dans le PLU.

La commune de Ducos est également concernée par les dispositions de la loi Barnier et celles du décret n° 2009-615 du 3 juin 2009 fixant la liste des routes à grande circulation (traversée de la RN5 et de la RN6). Les contraintes qui en découlent, liées à l'interdiction des constructions ou installations dans une bande de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des routes à grande circulation, et l'étude spécifique susceptible d'être conduite pour pallier cette interdiction, ne sont pas abordées dans le projet de PLU.

Par ailleurs, les données compilées relatives aux classements sonores des voies routières établies par la Collectivité Territoriale de Martinique et les services de l'État ne sont pas intégrées.

III.2.2 Articulation avec les plans et programmes

Le document proposé ne reprend pas toujours les grandes options et orientations des plans de niveau supérieur qui s'appliquent sur le territoire communal dont celles portées par le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) et le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) approuvés en 1998 et révisé en 2005 ou encore celles relevant du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) de la Martinique 2016-2021.

Le projet correspondant ne prend pas globalement en compte les orientations et objectifs du SCoT de la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM) au motif que, bien qu'arrêté depuis le 27 novembre 2015 et présenté à l'enquête publique, ce document n'est toujours pas approuvé. Il gagnerait cependant à s'en inspirer, notamment, en matière d'objectifs de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que de densification des zones déjà urbanisées.

Le projet ne fait pas non plus état des orientations stratégiques et objectifs à l'horizon 2020 du Schéma Régional Climat, Air et Energie (SRCAE) de la Martinique approuvé le 18 juin 2013 par arrêté Préfectoral et relatives à :

- l'adaptation du territoire, dans ses composantes naturelles mais aussi socio-économiques, aux effets du changement climatique ;
- l'atténuation du changement climatique, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre des activités humaines ;
- l'atteinte des objectifs de qualité de l'air, en réduisant le niveau de pollution atmosphérique ;
- le développement des énergies renouvelables.

De la même manière, il ne semble pas viser les orientations stratégiques, objectifs et plan d'actions du Plan Climat, Air et Energie Territorial (PCAET) de la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM).

L'urbanisation et la densification programmées de certains secteurs communaux, inscrites au SAR/SMVM ne sont pas systématiquement reprises, ni développées alors que sont proposées des extensions de zones urbanisées satellites procédant du reclassement automatique et non toujours justifié des anciennes zones NB du plan d'occupation des sols (POS) en zones U5 (urbaines) du projet de plan local d'urbanisme (PLU).

Le plan proposé prend en compte a minima, voire omet les zones de protection des espaces naturels remarquables du SAR et certaines de ses orientations favorisant la préservation et le maintien des activités agricoles.

Le projet de PLU prend également en compte les dispositions générales du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE) mais ne démontre pas explicitement sa compatibilité avec celles relatives, notamment, à la bonne gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau (*prélèvement, économie d'eau, maîtrise/rationalisation de l'urbanisation ...*), que ce soit au travers des orientations prises par le document au titre du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) comme au travers de celles relevant des Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP).

La commune émerge sur le schéma directeur d'assainissement de l'ex-Syndicat Intercommunal du Centre et du sud de la Martinique (ex-SICSM), non approuvé à ce jour.

Ce schéma traite de la couverture en assainissement collectif du centre bourg et des quartiers Morne vert, Durivage, Baringthon, Champigny, Petite Cocotte, Cocotte, Canal, Fond Panier et La Sérénité dont l'urbanisation est envisagée ou développée.

Or l'urbanisation souhaitée entre les quartiers Grande savane, Syndic, Lourdes, Durivage, Morne La Valeur et Morne Vent (*à l'ouest*) comme celle envisagée entre les quartiers La Saint Pierre et Fond Savanne (*au nord*) ou entre les quartiers du Bac, de Morne Coco et de Grande Rochelle (*à l'est*) n'est pas prise en compte dans ce même Schéma Directeur d'Assainissement.

Ces incohérences sont également relevées au regard de la disposition II-A-14 du SDAGE relative à la rentabilisation des réseaux et STEP. Celle-ci préconise que « *les extensions d'urbanisation doivent être strictement cohérentes avec le schéma directeur d'assainissement : les zones d'ouvertures à l'urbanisation sont à privilégier dans les zones couvertes par le réseau d'assainissement collectif ou couvertes dans un délai de 3 ans par ce réseau et dont la capacité de traitement de la station est suffisante* ».

S'agissant encore de la bonne prise en compte du SDAGE 2016-2021, des précisions restent à apporter quant à la prise en compte de l'ensemble des Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) présentes sur la commune ainsi qu'à celle des autres zones humides inventoriées en 2012 (*cartographies, confrontation aux projets d'aménagements envisagés*).

Enfin, le rapport de présentation vise le Plan de Prévention des Risques Naturels approuvé le 18 novembre 2013. La compatibilité des zones ouvertes à l'urbanisation dans le cadre de la mise en œuvre du plan présenté, qu'elles procèdent du reclassement des anciennes zones NB ou de l'instauration de nouvelles zones AU avec cette servitude opposable n'est pas toujours clairement démontrée dans le plan de zonage proposé comme dans les OAP (*certaines de ces zones étant situées en zones orange et rouge du PPRN – « Aléas inondation » et « mouvement de terrain »*).

III.2.3 Évolution du territoire si le PLU n'était pas mis en œuvre

L'argumentaire développé dans ce chapitre ne porte que sur la continuité des orientations du futur document de planification territoriale au regard de celles portées par l'ancien Plan d'Occupation des Sols.

III.2.4 Caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet

Identifiables pour certaines d'entre elles, ces zones ne sont pas explicitement caractérisées, leurs enjeux environnementaux sont sommairement abordés voire omis (*biodiversité, zones humides, espaces boisés...*).

Les enjeux relatifs à la préservation de la biodiversité, des ressources naturelles, des continuités écologiques, évoqués dans leur principes, ne sont pas toujours clairement traités.

III.2.5 Analyse du PADD du point de vue de l'environnement

L'article L151-5 du PADD du code de l'urbanisme définit :

« - les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques,

- les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »

La commune de Ducos possède un littoral maritime occupé par de la mangrove sur 114 ha. Cette zone fait l'objet de mesures de protection du Parc Naturel régional et est classée également comme réserve de chasse. Ce littoral est intégré dans un espace plus vaste, la baie de Génipa.

Hormis la mangrove, la commune de Ducos dispose de peu d'espaces naturels préservés. Les enjeux paysagers du projet vont principalement concerner les quelques ensembles boisés (de plus de 4 ha) qui sont répartis sur le territoire, notamment à proximité des quartiers « Grande Savane », « Croix Rivail », « Morne Coco », « Morne Carette », « Morne Privat », « Fond Savane », « La Duchatel »,... Certains bénéficient de protection au POS (Zone ND + Espaces Boisés Classés). Ces ceintures boisées autour des mornes habités devraient être maintenues, ces reliefs faisant partie de l'identité paysagère de Ducos.

La commune de Ducos étant concernée par la loi Barnier et par la problématique spécifique des voies à grande circulation, elle gagnerait à réaliser une étude particulière pour déterminer l'aménagement le long de la RN 5 et définir des dispositions paysagères permettant de ménager et maintenir, le long des routes et en approche, des séquences de perception de l'identité agricole et naturelle du territoire.

Ces dispositions rejoignent le principe des coupures d'urbanisation définies aux articles L121-21 et L121-22 du code de l'urbanisme en ce qui concerne les communes littorales.

Le territoire de la commune étant particulièrement touché par le mitage de l'habitat diffus, les coupures d'urbanisation encore existantes doivent être a minima préservées voire renforcées et protégées.

A ce titre et sur différentes thématiques, les orientations définies au sein du PADD semblent pour le moins contradictoires :

L'orientation 1 de l'axe 1 «Déterminer et traiter une limite stratégique entre les différents espaces» :

Le dépassement de l'enveloppe urbaine indique que cette limite a été franchie et que cette thématique n'est pas respectée. L'enveloppe urbaine a été raisonnée par rapport aux espaces

agricoles et comme un état des lieux qui a ensuite abouti à une limite d'urbanisation censée « protéger les espaces agricoles et naturels de l'expansion urbaine et engager le processus de redynamisation agricole par la lisibilité foncière ». Elle s'appuie sur les orientations suivantes :

- La possibilité d'inclure dans l'enveloppe urbaine toute exploitation n'étant pas d'une taille suffisante (p48 du rapport de présentation et 9 du PADD). Le PADD s'appuie sur une surface minimale viable d'installation de 5 ha (p27 du PADD), non corroborée par les services de la DAAF de la Martinique. Or, sur la commune de Ducos, 70% des exploitations ont une surface inférieure à 5 ha. Ce critère pourrait donc conduire à condamner la majeure partie des exploitations ducossaises ;
- La prise en compte des limites physiques à l'instar des parties actuellement urbanisées (PAU) des communes soumises au RNU ;
- La possibilité d'épaissir l'urbanisation linéaire pour créer des quartiers en bordure de route constitue un risque supplémentaire d'étalement urbain alors que certaines des routes concernées entrent dans le cadre des dispositions de l'article L111-6 du code de l'urbanisme (ex L111-1-4 CU) qui en limite l'urbanisation en application de l'article 52 de la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
- La conversion des « poches agricoles » cernées par l'urbanisation en espaces d'agriculture en ville ou en jardins partagés, ce qui risque de les enclaver et d'en limiter les capacités d'exploitation effectives en tant que zone agricole

L'orientation n°1 de l'axe 2 « L'ambition d'une urbanité renouvelée » indique que la ville se fixe un objectif démographique ambitieux pour combler le déficit de logements sociaux. L'articulation entre la démographie et le rattrapage du nombre de logements sociaux requis en application des dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, n'est pas explicite et nécessiterait d'être clarifiée.

Les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain sont présents page 10. Mais ils ne sont ni modérés, 17,2 % de l'urbanisation future se trouvant au-delà de l'enveloppe urbaine, ni justifiés, le secteur Grande Savane (14 ha en dehors de l'enveloppe urbaine) en étant l'exemple frappant. Ceux-ci vont à l'encontre de l'orientation n°2 de l'axe 1 du PADD, à savoir « localiser les projets urbains au maximum dans l'enveloppe urbaine ». Ces éléments sont également contradictoires avec l'axe 3 « la reconquête des espaces agricoles » qui prévoit une stratégie de contention de l'urbain et de compensation agricole.

La ville affiche une volonté de passer du bourg centre à la ville en créant 5 secteurs d'urbanisation à long terme 2AU dans les quartiers Bac, Syndic, Bois Neuf, Duchâtel et La Chêneaux. L'ensemble de ces quartiers constitue de véritables coupures d'urbanisation dont le maintien en zone agricole aurait été plus pertinent dans le cadre du respect des principes de développement durable.

Par ailleurs, le respect de l'enveloppe urbaine à son expression première au plus près des constructions existantes aurait pu permettre de limiter la surface potentiellement urbanisable de ces mêmes secteurs. En comparaison avec le projet de PLU précédent, ces secteurs initialement ouverts à l'urbanisation bénéficient d'un report quant à leur construction effective du fait de la nécessité d'engager une procédure de révision du PLU préalablement à leur viabilisation effective.

Enfin, le PADD indique (page 15) que « le gisement de la densification parcellaire ou dents creuses se révèle important, son exploitation se révèle limitée à court terme (...) laissant peu de possibilité d'action à la commune. » L'objectif correspondant d'une densification (limitée) à favoriser « au fil de l'eau » indique clairement qu'il ne s'agit pas là d'un axe d'action prioritaire pour la collectivité alors qu'une telle démarche préalable est destinée à réduire d'autant l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones par optimisation des espaces déjà urbanisés. La commune aura donc intérêt à s'approprier et à utiliser les différents outils dont elle dispose déjà afin de s'engager effectivement dans une politique de densification urbaine et d'aménagement durable de son territoire.

De fait, l'importance des surfaces rendues constructibles par le plan et susceptibles d'être ainsi artificialisées est conséquente et de nature à aggraver la vulnérabilité de la population ducossaise face, notamment, au risque d'inondation.

Dans l'axe 2 « *L'ambition d'une urbanité renouvelée* » et dans l'orientation « *Améliorer le cadre de vie et la vie sociale* » sont évoquées des mesures visant à améliorer les conditions de circulation sur la commune, sans pour autant répondre clairement aux attentes des politiques publiques en matière de transports et de mobilité douce, d'une part et, d'autre part, en trouver une déclinaison explicite dans les pièces réglementaires du dossier :

- *Sécuriser et moderniser la voirie en élargissant et réfectionnant les voies en certains points* : des emplacements réservés ont été prévus à cet effet ;
- *Développer les déplacements doux avec la création de sentiers en sous-bois dans les couloirs de nature en ville : évoqué, mais non systématiquement formalisé dans les OAP proposées* ;
- *Rendre accessibles les lieux publics aux personnes à mobilité réduite* : orientation non reprise au titre des OAP proposées alors qu'elle s'avère constitutive d'une exigence réglementaire opposable de fait à la collectivité en application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et des décrets et arrêtés qui en découlent.

III.2.6 Analyse des incidences du projet sur les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement

Le rapport estime que globalement les axes et orientations du PADD sont cohérents avec les enjeux environnementaux de la commune.

Pour autant, un certain nombre d'éléments du diagnostic et des attendus du projet de SCoT de la CAESM, plaident pour une incidence environnementale moins importante que celle envisagée dans le projet de PLU.

Le rapport ne remet pas en cause le contenu de l'axe 2 du PADD qui traite de l'évolution de la ville : développement communal, accueil de population, création de logements, renforcement des réseaux et implantation des activités et est basée sur une évolution démographique de 2,7 % par an.

Or ce choix d'évolution démographique, trop optimiste au regard des données de l'INSEE qui tablent sur un accroissement moyen de la population municipale de + 0,52 % par an constaté entre 2008 et 2013 (+618 habitants en cinq ans) et qui confirment une tendance baissière sur la Martinique depuis l'année 2013, impactera directement l'environnement communal. Ainsi l'accroissement démographique envisagé et les objectifs de création de logements pris pour référence dans le projet de PLU paraissent par trop optimistes au regard de l'évolution démographique de l'arrondissement Sud et du scénario retenu par le projet de SCoT.

Le rapport estime que les axes 3 et 4 participent pleinement à la préservation de l'environnement en orientant les objectifs vers la préservation et la réappropriation de l'espace agricole ainsi que vers la préservation et la mise en valeur des espaces naturels du territoire. Pour autant, ces éléments d'appréciation ne se retrouvent pas dans les choix de reclassement effectivement opérés et peuvent être contredits dans la déclinaison des autres orientations du plan.

S'agissant des nombreuses zones couvertes par des Orientations d'Aménagement et de Programmation, aucun élément d'information n'est donné sur leur cohérence avec les orientations du Schéma Directeur d'Assainissement qui doit être approuvé par la CAESM. Certaines de ces mêmes zones sont manifestement dépourvues de solutions pérennes en la matière et n'ont pas été abordées dans le cadre de l'élaboration de ce même schéma directeur.

L'évaluation des incidences des OAP du PLU sur l'environnement détermine que sont plus particulièrement impactantes :

- **L'OAP Petit Paradis**, car bien qu'intégrée dans l'enveloppe urbaine, elle se situe dans un secteur beaucoup plus boisé et présentant un relief accentué créant des visibilitées. Le projet d'urbanisation envisage sur ce secteur un programme de constructions individuelles et pavillonnaires, voire de petits collectifs. La zone comprend le sommet d'un morne à forte valeur paysagère, au caractère boisé très dense avec des pentes à 30 %. Il est mentionné que le couvert boisé sera préservé « autant que possible » (p.17) sans en préciser les conditions de sa préservation. L'emprise correspond globalement à la moitié de la surface de ce relief. Cette zone fait l'objet au POS d'un classement en Espace Boisé Classé sur 6,3 ha, confirmant
- **L'OAP Grande Savane**, car elle painsi la qualité paysagère du site qu'il faudrait maintenir.articipe de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers à hauteur de 14 ha et se situe en partie en dehors de l'enveloppe urbaine. Le rapport salue le classement des cours d'eau comme élément de paysage au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme, mais ne précise pas, dans le cas posé, la cohérence de cette OAP avec les enjeux de préservation correspondants. De fait, il serait préférable de ne pas développer l'urbanisation de ce secteur, dont il s'agirait plutôt de renforcer la vocation agricole tout en développant les continuités avec les espaces naturels attenants situés en aval. Enfin, l'urbanisation correspondante de la partie Nord, envisagée par le plan, aurait pour effet d'enclaver rapidement les parcelles agricoles situées plus au sud et d'en accélérer la déprise.
- **L'OAP de Génipa**, car elle se situe dans un espace stratégique à fort enjeu paysager et hydraulique. Le rapport estime que l'OAP traite parfaitement ces enjeux, alors qu'en fait l'urbanisation projetée consomme de l'espace agricole sur près de 10 ha et a pour effet d'accélérer l'anthropisation de la mangrove attenante.

De manière générale, la zone agricole visée par certaines de ces mêmes OAP et constitutive de prairie pâturée, comporte de forts enjeux paysagers ainsi que l'attrait particulier d'un paysage intéressant, ouvert et cultivé, en continuité avec le paysage naturel de la ravine de la Manche méritant, tous deux, d'être préservés.

Concernant les zones N, le rapport estime que globalement les principaux éléments de la trame verte et bleue sont pris en compte alors que l'Autorité environnementale constate l'absence de déclinaison communale de la TVB telle qu'exigée par le code de l'urbanisme.

III.2.7 Mesures envisagées pour éviter, réduire ou, si possible, compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan

Ce chapitre traité de la page 249 à la page 255 du rapport de présentation constitue un volet incontournable du rapport d'évaluation environnementale en ce qu'il est de nature à démontrer la compréhension ainsi que la bonne prise en compte des impacts du projet sur l'environnement.

Au titre des mesures d'évitement et de réduction, qui ne sont pas dissociées prévues dans le PLU, le rapport d'évaluation environnementale cite :

- la réduction de la zone 1AU qui passe de 193 ha dans la version intermédiaire de 2016 à 144 ha dans la présente version ;
- la limite stratégique entre les espaces qui est considérée comme la première mesure d'évitement et de réduction d'impact servant de base à l'élaboration du PLU au motif que cette enveloppe urbaine permettrait de lutter contre l'étalement urbain et a pour but de limiter la consommation d'espace naturel et agricole et de fixer des limites entre les espaces afin de garantir leurs fonctions et les usages associés.

L'enveloppe urbaine aurait certes pu jouer pleinement ce rôle si elle avait été délimitée de manière moins large et n'incluait pas de nombreux espaces très peu urbanisés ;

- La densification contre l'étalement urbain qui est considérée comme la seconde mesure de réduction d'impact permettant de renvoyer l'étalement urbain et la consommation d'espace à un second temps après celui de la densification parcellaire dans « les dents creuses ».

Cette affirmation est pour le moins contestable, car elle ne tient pas compte des zones NB qui ont été classées en U et des nombreuses zones AU qui démontrent au contraire que pour les dix ans à venir, l'urbanisation nouvelle se fera encore prioritairement dans des zones non ou très peu construites. Ces mêmes orientations du plan, faute de la conduite d'une étude approfondie du sujet, ne tiennent également pas suffisamment compte des capacités de densification des zones U du POS qui permettraient, déjà et a priori, de répondre à l'ensemble des besoins communaux.

- La protection réglementaire des espaces naturels d'intérêt : classement en zone N, classement en espace boisé classé, prescription sur 8 secteurs d'éléments du paysage à préserver (thalwegs et cours d'eau).

Cette mesure est toutefois contrecarrée par la suppression non explicitement motivée de 43 ha d'espace boisés classés.

- L'élaboration d'un atlas de la biodiversité qui aura pour but de préciser, faire vivre et gérer la trame verte et bleue : cet atlas ainsi que l'analyse correspondante auraient déjà pu être introduits au travers des données de l'état initial de l'environnement et des éléments de diagnostic relatifs aux enjeux environnementaux. À ce titre, les coupures d'urbanisations devraient déjà être clairement identifiées et reportées dans les pièces opposables du dossier comme l'exigent les dispositions de l'article L121-22 du code de l'urbanisme (ex L146-2 CU) ;
- Le traitement des eaux pluviales par des aménagements pluviaux quantitatifs et qualitatifs : aménagements non abordés ou caractérisés par la suite dans les OAP et non évoqués dans les documents opposables du plan ;
- L'intégration paysagère et la qualité du cadre de vie qui sont notamment prises en compte dans les OAP : principes non explicitement déclinés de fait dans l'ensemble de ces mêmes documents ;
- S'agissant des mesures de réduction devant être mises en œuvre en réponse aux incidences majeures du plan visé, le rapport cite les mesures suivantes pour la biodiversité :
 - ✓ Préservation des zones humides connues sur le territoire ; cette formulation laisse entendre que les données de mise à jour de l'inventaire des zones humides établi par les services du Parc Naturel de la Martinique en 2007 et 2012 ne sont pas prises en compte et que les zones humides concernées ne sont donc pas à préserver. Pour autant, la collectivité conserve la pleine responsabilité de la mise à jour de l'état initial de l'environnement versé au dossier ainsi que du respect des dispositions du SDAGE qui lui sont opposables.

- ✓ Conservation des haies pour renforcer et créer des continuités écologiques ; cette affirmation est établie sans présentation d'un document, versé au titre de l'état initial de l'environnement, attestant de leur localisation et de leur richesse potentielle en termes de biodiversité et n'est relayée par aucune disposition concrète permettant de les identifier et de les prendre en compte dans les OAP proposées comme dans les documents opposables du plan.
- ✓ Préconisation d'un calendrier écologique lors de l'aménagement de certains secteurs ; non relayée, à minima, dans les OAP présentées.
- ✓ Sensibilisation et lutte contre les espèces invasives ; cette démarche relève plutôt des actions conduites par les gestionnaires d'espaces naturels, agricoles et forestier. Pour autant, la politique d'urbanisme peut participer à la lutte contre les espèces invasives sous réserve, par exemple, d'enrayer la déprise des terres agricoles (qui favorise les friches où se développent ces espèces) par un plan de zonage et un règlement appropriés dans le PLU qui devront, tout deux, être précisés en ce sens.
- ✓ Éviter au maximum les abattages d'arbres ; à l'instar des haies évoquées ci-avant, aucun document d'inventaire de nature à identifier les principaux spécimens devant être conservés à titre patrimonial n'est versé dans le rapport de présentation au titre de l'état initial de l'environnement et aucune disposition concrète n'est mise en avant dans les pièces opposables du dossier afin d'en limiter l'abattage ou le rendre dissuasif (*par exemple en introduisant dans le règlement du PLU – articles 13 - le principe d'interdiction de supprimer les arbres ou ensemble d'arbres existants, de maintien du nombre d'arbres préexistants voire, de compensation par replantation d'un nombre de scions d'espèce et d'âge total équivalent à celui de l'arbre/des arbres abattu(s)*).

Le rapport cite également des mesures relatives aux réseaux d'alimentation en eau potable (AEP) et eaux usées qui ne disposent d'aucune déclinaison particulière, originale ou spécifique au sein des OAP proposées ainsi qu'au sein des pièces opposables du dossier.

Le rapport ne cite pas les mesures de réduction, qui portent sur les principes et moyens ayant conduit à diminuer de manière significative les effets du projet au regard des enjeux environnementaux qu'il recouvre en application, notamment, de mesures d'accompagnement ayant conduit à :

- privilégier les implantations et extensions de zones urbaines sur des sites préalablement équipés en réseaux, voirie et système d'assainissement collectif ou, à défaut, dans leur prolongement (*dans la mesure où ces derniers peuvent être régulièrement étendus*),
- Encadrer la nature des constructions, leur densité ainsi que les modalités d'implantation et de raccordement aux réseaux au travers des dispositions opposables des règlements de zones (*dispositions à contraintes différenciées pour les zones U et les zones A et N du plan*),
- Limiter l'imperméabilisation des sols destinés à la création / extension de zones urbaines au travers des dispositions opposables des règlements de zones et au regard des dispositions applicables relevant de documents de norme supérieure (*par exemple, directive Eaux Résiduaires Urbaines, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Martinique 2010-2016, ScoT Cap Nord...*),

Le rédacteur devrait préciser et caractériser, sur cette base et compte tenu de la spécificité du plan visé ainsi que des enjeux environnementaux qu'il recouvre, l'ensemble des mesures d'évitement et de réduction destinées à répondre aux incidences environnementales pressenties.

Il précisera également les éléments du plan mis en œuvre au titre des mesures de compensation (*reclassements en zones agricoles, naturelles et forestières de taille et valeur équivalente...*).

III.2.8 Indicateurs de suivi

Le rapport de présentation propose une série de 15 indicateurs thématiques potentiellement pertinents pour la plupart et qui pourraient être facilement mobilisés à la condition de pouvoir disposer d'un référentiel / état zéro qui ne paraît pas renseigné pour chacun d'entre eux et qui ne sont pas toujours introduits par l'état initial de l'environnement, voire corrélés avec l'analyse qui en a été faite en préalable s'agissant, notamment et a minima, de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix dernières années et sur les densités actuellement mises en œuvre sur le territoire. D'autre part, ces indicateurs doivent être intégrés à un plan de suivi (*tableau de bord*), non encore formalisé ou caractérisé et qui aurait pu être décliné ici.

III.2.9 Sur la méthode

Ce chapitre reprend la méthodologie applicable à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme sans aborder les difficultés rencontrées lors de l'élaboration du rapport.

III.3 Sur le résumé non technique

La rédaction du résumé non technique reflète globalement la trame documentaire du rapport d'évaluation environnementale dont il procède en reprenant certains items et doit constituer une grille de lecture du dossier présenté facilement appréhendable par le grand public auquel il s'adresse, et plus particulièrement en ce qui concerne les enjeux environnementaux relevés (*biodiversité, espaces agricoles, forestiers et naturels*), les incidences objectives sur l'environnement des projets présentés, l'évaluation des solutions alternatives proposées, l'évaluation de l'incidence de la non réalisation du projet sur l'environnement, l'évaluation de la méthodologie retenue pour la réalisation du rapport d'évaluation environnementale ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées.

Ce document pourra utilement être amendé et développé sur la base des observations faites dans le présent avis.

IV. ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PROJET

De manière générale et bien que renvoyant à une annexe non fournie, le projet de PLU de la commune de Ducos semble prendre en compte les principaux enjeux environnementaux du territoire, mais devra être complété en précisant les enjeux spécifiques en termes de massifs forestiers, d'espaces agricoles et de zones humides d'intérêt environnemental particulier ainsi qu'en approfondissant les enjeux relevés ci-avant par l'autorité environnementale.

S'agissant de l'analyse des incidences, de l'énoncé des mesures d'évitement, de réduction et de compensation ou encore des indicateurs thématiques et modalités de suivi proposés, ceux-ci devront être développés en tenant compte des zones revêtant potentiellement une importance particulière pour l'environnement telles que définies au paragraphe III.2.6 du présent avis, de l'actualisation du bilan de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers intégrant le devenir des zones NB du POS, de la prise en compte des indicateurs obligatoires requis en application des lois Grenelle et ALUR (*suivi de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers / suivi de la densification des zones urbaines préexistantes*).

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées sont globalement pertinentes, mais devraient être développées avec une portée opérationnelle également reprise dans les pièces opposables du dossier (*plan de zonage et règlement de zones*) et déclinée dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) proposées.

L'évaluateur pourra explorer, également, les mesures d'évitement et de compensation qui pourraient être mises en œuvres du fait d'une stratégie de densification du centre bourg et des pôles urbains existants ou, de la relocalisation de certaines zones bâties présentant un enjeux environnemental important ou exposé à un aléa « moyen » à « fort » au titre du PPRN. Ces dispositions étant, de fait, susceptibles de libérer de nouvelles zones naturelles, agricoles et forestières.

En conclusion, l'autorité environnementale

- Prend acte d'une démarche globale devant favoriser le renforcement des quartiers pré-existants, et susceptible de pouvoir favoriser le développement d'une stratégie cohérente de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, mai ceci reste à démontrer ;
- Estime que l'évaluation environnementale du PLU de Ducos devra également démontrer sa prise en compte, de manière plus satisfaisante, des dispositions des plans et programmes auxquels le PLU doit être rendu compatible ou auxquels il doit se conformer (*SAR/SMVM, SRCAE, PCAET, SDAGE, charte du PNRM*) ;
- Considère que les enjeux de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des zones humides d'intérêt environnemental particulier et les enjeux patrimoniaux sur le territoire communal devraient être précisés et développés ;
- Recommande de compléter le rapport d'évaluation environnementale par un développement de l'analyse des incidences environnementales du plan, de l'énoncé des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées en réponse aux impacts prévisibles du projet eu égard aux secteurs présentant une sensibilité environnementale particulière et par l'actualisation et le développement du bilan de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des indicateurs de suivi pertinents et, à minima, conformes à ceux attendus en application des lois Grenelle et ALUR, notamment, en ce qui concerne ceux relatifs à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, d'une part et à l'évaluation de la densité des zones déjà urbanisées mise en œuvre par le plan, d'autre part ;
- Invite la collectivité à préciser ses objectifs spécifiques en matière de transports, de maîtrise de l'énergie, de développement des énergies renouvelables et de limitation des émissions de gaz à effet de serre ;
- Demande que le contenu du résumé non technique associé au rapport de présentation soit amendé et actualisé en fonction des réponses apportées aux observations de l'autorité environnementale et rappelées dans le présent avis.