



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 Rivière-Salée

n°MRAe 2017AMAR3

Préambule

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une «Autorité environnementale» désignée par la réglementation doit donner son avis sur le dossier présenté. En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de la Martinique, appelée dans cet avis Autorité environnementale (Ae).

La MRAe Martinique s'est réunie le 21 novembre 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.

Commentaire

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 cette même 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.

Celle-ci est plus particulièrement chargée d'apprécier 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.

Il s'agit d'un avis « simple » ni « favorable », ni « défavorable » à l'égard de la réalisation du plan ou du programme visé.

La MRAe de la Martinique s'appuie sur les services de la DEAL Martinique pour l'élaboration de son avis et dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine formelle de l'autorité environnementale pour formuler son avis pour lequel elle consulte, notamment, les services de l'Agence Régionale de la Santé (ARS) de la Martinique.

La saisine de l'Autorité environnementale a été enregistrée à la date du 29 août 2017.

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 même plan, précisera 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>

Résumé de l'avis

La commune de Rivière-Salée a approuvé son plan local d'urbanisme (PLU) le 13 décembre 2004 et a prescrit, par délibération, sa révision générale le 29 novembre 2016. À cette occasion, la commune a souhaité engager une réflexion prospective pour mettre en œuvre un nouveau projet d'aménagement durable de son territoire, fédérateur et innovant, pour les 10 à 15 prochaines années. Le projet de PLU ainsi révisé a été arrêté le 18 juillet 2017.

La justification des évolutions liant ces deux documents (*PLU de 2004, révisé en 2009 et projet de PLU arrêté le 18 juillet 2017*) n'est pas établie du fait, notamment, de l'absence de production du bilan de mise en œuvre du précédent document d'urbanisme requis en application de l'article L.153-27 du code de l'urbanisme.

Des lacunes sont constatées en matière d'évaluation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, d'analyse des incidences potentielles du plan sur son environnement et, globalement, en matière de prise en compte de certains enjeux environnementaux déterminants.

Le plan présenté comporte de nombreux projets de déclassement de zones naturelles en zones agricoles, de zones agricoles et naturelles en zones urbanisées comme en zones d'urbanisation future, et sont de nature à remettre en cause, à titre d'exemple, le périmètre des zones agricoles protégées (ZAP), alors que celui-ci vaut servitude d'utilité publique.

De fait, la stratégie de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers du plan, affirmée dans le projet de PLU arrêté et devant, pour partie, être mise en cohérence avec les documents de norme supérieure avec lesquels le PLU doit être rendu compatible ou qu'il doit prendre en compte (SAR/SMVM, SCoT, PPRN, PPRT, SDAGE, charte du PNM), reste à confirmer.

À côté de l'existence des vices de forme évoqués ci-avant, l'autorité environnementale recommande :

- d'actualiser les données environnementales de l'état initial ;
- de fournir le rapport d'analyse des résultats de l'appréciation du précédent PLU au regard des objectifs de développement visés à l'article L.101-2-CU ;
- de revoir le bilan de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- de développer l'analyse des incidences environnementales du plan ;
- d'énoncer les mesures d'évitement, de réduction et de compensation correspondantes ;
- 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 ;
- de préciser les 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.

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 celles 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.

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 Rivière-Salée est couverte par un Schéma d'Aménagement Régional et un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SAR/SMVM) valant Directive Territoriale d'Aménagement, approuvé par décret du 23 décembre 1998 et révisé en date du 20 décembre 2005.

La commune de Rivière-Salée est également 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.

La commune pourrait reprendre, décliner et compléter, pour son propre territoire, le volet environnemental de ce plan toujours non approuvé à ce jour, mais dont les orientations ont été débattues et validées en conseil communautaire.

La commune de Rivière-Salée dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 13 décembre 2004, et révisé le 12 juin 2009. La commune a engagé la révision générale de ce document par délibération du 22 juin 2015, modifiée par délibération du 29 novembre 2016.

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

- 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 durables (PADD),
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) associées aux projets d'urbanisation future,
- le plan de zonage réglementaire,

- 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

Rivière-Salée (12.737 habitants, au dernier recensement de 2013, d'une superficie de 3.938 ha) se situe au sud de la Martinique, entre la plaine du Lamentin et la presqu'île des Trois-Ilets dans un site au relief accidenté entre mornes et ravines, et exposé à des aléas moyens à fort en matière d'inondation et de mouvement de terrain. L'ouest de la commune se caractérise par la mangrove la plus représentative de l'île, car recouvrant 2/3 des 1.800 ha de mangroves Martiniquaises (soit 6 % des zones boisées) constitutives d'une grande diversité d'habitats et d'espèces naturels.

La commune de Rivière-Salée est aussi une commune littorale porteuse d'une histoire agrolimentaire notamment marquée par l'activité sucrière (1.394 ha déclarés en sole agricole – source Agreste), qui s'ouvre au nord-ouest sur la baie de Fort-de-France, et plus précisément sur la Baie de Génipa.

La mangrove de Génipa se caractérise par 4 grands types de paysages particuliers : la mangrove, l'arrière mangrove, les marais d'eau douce, les berges et les plans d'eau, ainsi que par une grande richesse faunistique et floristique comme en témoignent les peuplements de palétuviers traversés par la Rivière-Salée et par le canal de Petit-Bourg.

L'intérêt environnemental de celle-ci est mis en valeur au travers de son projet de classement futur en tant que réservoir de biodiversité (Baie de Génipa) par le parc naturel de la Martinique (PNM) et par la collectivité territoriale de la Martinique (CTM).

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

Rivière-Salée est concernée par un ensemble de zones naturelles présentant un intérêt écologique et paysager particulier. Ces éléments sont constitutifs d'espaces boisés classés (EBC) et de zones agroforestières caractéristiques du paysage communal.

Le bassin versant de la rivière-salée s'étend sur 6 communes : Rivière-Salée, Saint-Esprit, Ducos, François, Rivière-Pilote et Sainte-Luce. Il existe 4 cours d'eau principaux : la rivière-salée (6,5km), la rivière l'Abandon (9 km), la rivière Trénelle (8km) et la rivière Laugier (5,6 km). Seul le cours d'eau « la rivière salée » structure le territoire et la trame verte et bleue. Elle agit comme un réservoir et un corridor biologique local. Sa qualité dépend étroitement de la préservation de la mangrove en tant que réservoir de biodiversité.

Dans ce réservoir de biodiversité, il existe 11 zones humides : la mangrove de Petit-Bourg, le marais de Lafayette, l'étang de Sagesse, l'étang de Belvédère, le marais de la Fleury (Sud), l'étang de Maupéou, la mare de Bellevue, la mangrove de Génipa, la mangrove de l'Habitation Four à Chaux, la mare de Sagesse, et la mare de la Fleury (Nord).

La commune de Rivière-Salée comporte, également, de nombreux espaces agricoles et massifs boisés exposés potentiellement à la pression foncière dans le cadre de la réalisation de projets d'aménagement à caractère urbains comme résidentiels. Au Nord-Est de la commune, entre Bois la Charles (commune de Saint-Esprit) et Fonds Masson, il n'existe pas de périmètre spécifique traduisant la présence d'enjeux forts de biodiversité à Rivière-Salée, tels que les ZNIEFF. Toutefois, la mangrove représente un milieu particulièrement intéressant et remarquable, à l'échelle de la Martinique, aussi bien par la nature de cet habitat que par les espèces qu'il

accueil. Cette mangrove constitutive de la Baie de Génipa est visée par un projet de création de Réserve Naturelle portée conjointement par la CTM et le Parc Naturel de Martinique. Cet espace représente un réel réservoir de biodiversité.

On peut également citer les forêts mésophiles, à l'ouest, qui accueillent un 1/4 des espèces arborées dont des espèces rares et 50 % de l'avifaune de la Martinique. Ce sont des réservoirs locaux de biodiversité à Rivière-Salée, qui nécessitent une préservation durable. Ces éléments ainsi que les nombreuses ravines présentes sur le territoire constituent l'armature des coupures d'urbanisation identifiées au Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de la Martinique et au Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la CAESM.

S'agissant de la santé publique, le territoire communal comporte des sites et sols pollués portés à l'inventaire des sites industriels et activités de services (*source : BASIAS*). Bien que peu concernée par la pollution des sols par la chlordécone, produit précédemment utilisé dans la culture de la banane, la commune reste potentiellement impactée par d'autres types de polluants (*hydrocarbures, métaux lourds ...*) du fait de son passé industriel et agroalimentaire.

Ainsi, près de 27 sites ont été inventoriés en lien avec d'anciennes activités liées à l'exploitation de stations-service, de distillerie, voire de casses automobiles. De fait, tout projet d'aménagement envisagé au droit de chacun de ces sites doit faire l'objet d'une campagne préalable de dépollution.

Par ailleurs, quatre cours d'eau sont également répertoriés sur le territoire communal et doivent faire l'objet d'une attention particulière s'agissant des pressions foncières avoisinantes et des intentions en matière d'aménagement et d'urbanisation future.

Concernant le patrimoine architectural, culturel et paysager, la commune présente potentiellement de nombreux enjeux à prendre en considération. Son patrimoine se définit surtout par des édifices culturels (*églises, chapelles...*). Aucun bâtiment de la commune n'est porté à l'inventaire des monuments historiques, même si certains d'entre eux présentent un intérêt patrimonial particulier comme l'église Saint-Jean Baptiste, l'église de Petit-Bourg, le sanctuaire de Notre-Dame de Fatima, et plus généralement les Distilleries et les Habitations sucrières, les usines de Petit-Bourg et de Rivière-Salée, fermée en 1974.

Le territoire de la commune de Rivière-Salée est également intégré dans le périmètre du Parc Naturel de la Martinique (PNM).

La commune de Rivière-Salée est couverte par un PPRN approuvé de 2004 et se trouve exposée à cinq types d'aléas naturels principaux :

- aléa inondation (*crues torrentielles, débordement des principaux cours d'eau...*) ;
- aléa mouvement de terrain (*lié aux éboulements, chutes de pierres, coulées de boue ...*) ;
- aléa sismique ;
- aléa lié aux submersions marines et à l'érosion ;
- aléa de tsunamis ;

La ville a déjà subi plusieurs événements reconnus catastrophes naturelles, a fait l'objet de plusieurs arrêtés de reconnaissance entre 1990 et 2015 et fait l'objet d'un programme de travaux porté par la Collectivité Territoriale de la Martinique (CTM) visant la réduction de sa vulnérabilité au risque d'inondation.

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 en s'appuyant sur une gestion raisonnée et durable des

- ressources naturelles ;
- Enjeux de biodiversité locale visant, notamment, à favoriser la préservation de la mangrove de la Baie de Génipa en tant que futur réservoir de biodiversité, et prenant en compte la ZNIEFF dite Bois La Charles située à Saint-Esprit qui accueille des espèces animales et végétales protégées, couvertes par l'APB n°052652 du 29 août 2005 ;
 - Enjeux de préservation des ressources naturelles visant à préserver la qualité des massifs forestiers, de la mangrove et l'arrière-mangrove de la forêt mésophile des Mangles Médaille, des milieux aquatiques terrestres et marins de manière générale ;
 - 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, la maîtrise de la consommation à la source ainsi que la santé publique.

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 R.151-3 (ex R.123-2-1) du code de l'urbanisme.

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

Le rapport de présentation traite de l'ensemble des éléments exigés par la réglementation, quand bien même ces derniers paraissent incomplètement traités tels que les chapitres dédiés à l'état initial de l'environnement, l'analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers sur les dix dernières années, l'analyse des incidences environnementales du plan, ainsi que l'énoncé des indicateurs de suivi environnementaux et leur modalité de mise en œuvre.

L'Autorité environnementale déplore l'absence du rapport d'analyse des résultats de l'application du précédent PLU de 2004 révisé en 2009, pourtant exigé en application des dispositions de l'article L.153-27 du code de l'urbanisme. Ce document aurait pu nourrir la réflexion du porteur de projet et, au travers de ces conclusions, aurait pu justifier certaines des orientations et inflexions du présent projet.

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 chapitre abordé est suffisamment développé. Le caractère urbain et rural de la commune est bien identifié, de même que le caractère naturel des espaces situés à l'Ouest de la commune rappelant l'importance et la richesse de la couverture forestière.

Ce chapitre aborde également les enjeux de la pérennisation de la plaine agricole, la maîtrise de l'urbanisation et la limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels, la protection de la mangrove, les sites et sols pollués répertoriés sur le territoire (source BASIAS-BASOL), les risques naturels sur la base du PPRN approuvé en 2004.

L'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'élaboration du PLU est abordée en quatre pages, situées entre les pages 165 à 169 du dit rapport (*Tome 1*). Cette analyse s'avère incomplète en ce qu'elle omet, par exemple, l'affectation antérieure (*agricole ou naturelle*) de certaines zones manifestement urbanisées ou qu'elle ne tienne pas compte de la réalité opérationnelle des documents d'urbanisme en ne prenant pas en compte les évolutions de zonages ainsi que la consommation effective de l'urbanisation (*zones constructibles ou ayant vocation à l'être*) que les terrains concernés soient bâtis ou non.

Point particulier, le rapport présenté n'établit pas de lien de continuité avec le précédent rapport d'évaluation environnementale stratégique, versé dans le rapport de présentation du projet de PLU de 2004 révisé en 2009. Il ne fait pas non plus état des évolutions de l'état initial de l'environnement du territoire et ne reprend pas les éléments du précédent rapport.

III.2.2 Articulation avec les plans et programmes

Le document proposé vise, sans nécessairement les reprendre à son compte certaines options et orientations des plans de niveau supérieur qui s'appliquent sur le territoire communal dont le Schéma d'Aménagement Régional et le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SAR/SMVM) approuvé en 1998 et révisé en 2005, le Schéma de Cohérence Territoriale (ScoT) de la CAESM arrêté le 27 novembre 2015 ou encore, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) de la Martinique 2016-2021 approuvé le 30 novembre 2015 et la Charte du Parc Naturel de Martinique approuvé le 27 septembre 2011 et le 27 mars 2012 par le conseil général de la Martinique (*adoptée par Décret n° 2012-1184 du 23 octobre 2012 portant classement du parc naturel régional de la Martinique*).

Sont également visés le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) approuvé le 19 novembre 2004, le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de « GIE Croix Rivail » approuvé le 24 novembre 2011, le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE) approuvé le 18 juin 2013, le Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) approuvé le 30 avril 2014 et le Plan de Prévention et de Gestion des Déchets Non Dangereux de la Martinique (PPGDND) approuvé le 22 octobre 2015.

Pour autant, ce même document omet de viser le Plan de Gestion du Risque Inondation de la Martinique 2016-2021, approuvé le 30 novembre 2015, alors que la commune de Rivière Salée est directement concernée par ce plan.

Il ne vise pas, non plus, le Schéma Directeur d'Assainissement du Syndicat Intercommunal du Centre et du Sud de la Martinique (SICSM) dont les compétences ont été reprises par la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM). Bien que non approuvé à ce jour, ses orientations ont été débattues avec les collectivités concernées en lien avec les projets d'urbanisation envisagés à terme sur leurs territoires respectifs et auraient méritées d'être prises en compte dans ce projet.

De la même manière, le Plan Climat Énergie Territorial de la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM) approuvé en 2009 n'est pas pris en compte dans ce projet de PLU.

L'analyse du rapport de présentation fait apparaître, à titre d'exemple, que si les orientations du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) sont plutôt bien intégrées, il n'en va pas de même de celles relevant du Schéma d'Aménagement Régional de la Martinique (SAR).

Ainsi, l'urbanisation développée autour des quartiers de Petit Bourg, de Fond Masson, de Morne Laurent, de Desmarinières, de Thoraille, ainsi que les continuités bâties ouvertes depuis ces mêmes quartiers, ne sont pas compatibles avec les orientations du SAR en ce que ce dernier ne prévoit aucune ouverture à l'urbanisation sur ces mêmes secteurs couverts de multiples zones AUc et AUd et que l'urbanisation projetée déborde le plus souvent des limites des zones déjà urbanisées reportées dans le SAR.

Par ailleurs, le projet présenté remet ponctuellement en cause les limites de certaines zones agricoles couvertes par l'arrêté Préfectoral n° 050160 du 24 janvier 2005 instaurant les trois zones agricoles protégées (ZAP) de la commune ainsi que certaines zones naturelles du SAR.

De la même manière, l'analyse du rapport de présentation fait apparaître de nombreuses contradictions entre les objectifs et orientations du plan et les orientations et objectifs du projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique arrêté en date du 27 novembre 2015.

De fait, le projet intègre pour partie l'objectif 12 du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du projet de SCoT en reprenant les trois projets de création de Zone d'Activité Économique auxquels il en associe un quatrième et intègre partiellement les objectifs 5 (*densités minimales*), 7 (*prise en compte des risques naturels*), 9 (*protéger et valoriser les espaces naturels*) et 10 (*protéger et valoriser les espaces agricoles*).

Toutefois, ce même projet prévoit de nombreux déclassements de zones naturelles et agricoles, situées pour certains d'entre eux en zones orange et rouge du PPRN, au profit de zones urbaines ou à urbaniser, compense la perte de zones agricoles par le déclassement de zones naturelles, induisant une forte probabilité de perte de biodiversité, et compense la perte de zones naturelles par des reclassements de zones agricoles dont le degré d'anthropisation n'apparaît pas compatible avec des enjeux de conservation motivant, a priori, le classement en zone naturelle (*démarche engagée en lien avec la mise en œuvre de mesures visant la protection d'espèces rares ou protégées*).

La plupart des secteurs déclassés ne sont pas couverts par le projet de Schéma Directeur d'Assainissement du SICSM dont les compétences sont reprises par la CAESM.

Le plan évoque la mise en œuvre de trames vertes et bleues sans les caractériser précisément en préalable, sans s'appuyer sur la trame bleue manifestement présente sur son territoire et sans caractériser les coupures d'urbanisation définie en application de l'article L.121-22 du code de l'urbanisme.

Ces trois points contreviennent aux termes des orientations 4 (*Limitation des extensions urbaines*), 6 (*protection et valorisation des espaces naturels et agricoles*), 7 (*prise en compte des risques naturels*), 8 (*prise en compte de la ressource en eau*), 9 (*protection des espaces naturels et principe de compensation*), 10 (*protection des espaces agricoles et principe de compensation*) et 11 (*prise en compte de la trame verte et bleue*).

Le rapport de présentation n'explicite pas clairement l'incidence du Plan de Prévention des Risques Naturels approuvé en 2004. Les préconisations du PPRN ne sont également pas retranscrites dans le projet de PLU alors que certaines des zones ouvertes à l'urbanisation sont directement exposées à des aléas forts

et implantées en zones orange et rouge de ce même document valant servitude d'utilité publique.

Le rapport de présentation n'explique pas plus clairement l'incidence du Plan de Prévention des Risques Technologiques « GIE Croix Rivail » approuvé le 24 novembre 2011. Bien que le règlement de zonage du PLU vise ce document dans ses dispositions générales applicables à toutes les zones, il serait d'autant plus approprié qu'il soit également évoqué et pris en compte dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation relative au secteur de l'usine de Petit Bourg.

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

Le rapport de présentation ne fait pas état de « variantes » du projet de PLU.

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

Identifiables pour certaines d'entre elles, ces zones sont bien caractérisées, leurs enjeux environnementaux sont suffisamment abordés (*biodiversité, espaces boisés...*).

Les enjeux relatifs à la préservation de la biodiversité, des ressources naturelles, des continuités écologiques sont clairement traités.

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

Selon l'article L151-5 du code de l'urbanisme :

« Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

1° 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;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, 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 chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »

Le document présenté à ce titre décline un ensemble de principes généraux structurés selon quatre axes de réflexion focalisés sur la place dominante que pourrait occuper à terme la commune au sein de l'espace sud de la Martinique.

Des principes louables visant la préservation de la mangrove, de la vocation agricole et naturelle des sols, la préservation de la biodiversité la maîtrise de l'urbanisation ou la mise en œuvre des trames vertes et bleues sont bien évoqués et développés.

La carte de principe, structurant le projet de PLU, met en valeur la volonté de préserver la mangrove et la baie de Génipa ainsi que celle de valoriser des espaces naturels situés à l'est du territoire communal ou des zones agricoles centrales de la commune.

Mais cette même carte de principe interpelle par l'importance des surfaces urbanisées ou laissées « vides » largement réparties sur l'ensemble du territoire communal, au sein même des zones agricoles protégées ou d'anciens espaces naturels et, de ce fait, apparaît quelque peu en décalage avec le discours vertueux porté par ailleurs.

Cette ambiguïté de discours et d'affichage trouve son point d'orgue avec l'intégration du projet de développement urbain de Petit Bourg pour partie intégré dans le périmètre du zonage du Plan de Prévention des Risques Technologiques de Croix Rivail approuvé en novembre 2011.

Outre les quelques incohérences relevées au sein même du PADD, il s'avère que celui-ci n'est pas nécessairement repris dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) versées au dossier, pas plus que dans le plan de zonage ou le règlement de zonage associés au projet de PLU.

Ainsi paraissent fortement contradictoires les multiples déclassements proposés de zones agricoles en zones naturelles y compris dans le périmètre des Zones Agricoles Protégées (ZAP), la création de 5 Secteurs de Taille et de Capacité Limités (STECAL) sur l'emprise d'anciennes zones agricoles et naturelles ou l'extension de zones urbanisées en zones agricoles et naturelles. Ces mesures restent globalement incompatibles avec l'objectif affiché de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'objectif chiffré de consommation des espaces naturels, agricoles et forestier est fixé à 100 ha dans le PADD sur la base du constat de difficultés opposées à la densification des zones déjà urbanisées mais, plus particulièrement, du fait de l'application d'un coefficient élevé de rétention foncière, fixé à 60%, non explicité par ailleurs.

De fait, l'argumentaire développé sur la détermination de l'enveloppe urbaine, la multiplicité des zones d'urbanisation future, la densité d'urbanisation établie sur la base des seuls « planchers » fixés par le SCoT de l'Espace Sud et le taux de rétention élevé des parcelles pouvant être densifiées font que cet objectif n'est ni mesuré ni pleinement justifié.

Par ailleurs, cet objectif ne tient pas compte des projets de création de STECAL (7 ha), des projets de création de zones d'activités économiques (3 ha) ni du maintien d'une réserve de 154 ha classés en zone AU et déjà prélevés sur des zones naturelles et agricoles.

Ces éléments plaident pour un approfondissement de l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années, la présentation du bilan de la mise en œuvre du précédent PLU (*analyse de son efficacité*), l'approfondissement de l'analyse des capacités de densification des secteurs déjà urbanisés, ainsi que pour la fixation d'un objectif de modération de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers conforme aux attentes de l'article L.151-5 du code de l'urbanisme.

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

De manière globale, le projet présenté prévoit de multiples reclassements de zones et, plus particulièrement, de zones naturelles en zones agricoles et de zones agricoles en zones naturelles.

Outre que la valeur patrimoniale des zones agricoles concernées et reclassées en zones naturelles n'est pas établi, celles-ci, déjà anthropisées, présentent une richesse en termes de biodiversité et d'écosystème déjà fortement altérée ne pouvant être, de fait, estimée équivalente à celle des zones naturelles promises à un déclassement en zones agricoles.

La démarche ainsi engagée afin de présenter un équilibre général des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers induit une

dégradation générale de la qualité des écosystèmes potentiellement présents sur le territoire sans envisager la moindre contrepartie en retour.

La prise en compte des enjeux de biodiversité et de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques est bien évoquée au sein du PADD mais ne trouve aucun écho dans les documents graphiques opposables.

Il peut ainsi être déploré l'absence de prise en compte des réservoirs de biodiversités, pour partie identifiés dans le rapport de présentation, mais non retranscrits en zone naturelle comme l'absence d'identification des éléments constitutifs des futures trames vertes et bleues du territoire alors que quatre cours d'eau et leur ripisylve marquent profondément celui-ci.

Il est par ailleurs très surprenant de constater la non prise en compte des zones humides répertoriées sur ce même territoire ainsi que la suppression de certains espaces boisés classés préalablement identifiés comme réservoirs de biodiversité dans le cadre des études conduites au titre de la formalisation du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE).

Ces éléments plaident pour un approfondissement de l'analyse de l'état initial de l'environnement au travers, notamment, de la conduite d'inventaires faune et flore sur l'emprise des secteurs les plus importants promis à l'urbanisation, ou devant faire l'objet des reclassements évoqués ci-avant.

De manière générale, les ouvertures à l'urbanisation projetées sur l'emprise de zones orange et rouge du PPRN ne font l'objet d'aucune précision quant aux conditions opposées à leur réalisation effective.

Bien que le PPRN soit constitutif d'une servitude opposable et implique qu'une zone rouge ouverte à l'urbanisation soit « inconstructible » de fait, il serait souhaitable que le rapport de présentation traite de la cohérence du projet de PLU au regard des risques naturels et technologiques relevés sur le territoire communal.

Les zones d'aléas forts susceptibles de recouvrir, totalement ou partiellement, des secteurs dont l'urbanisation serait envisagée à terme peuvent être prioritairement classés en zones agricoles ou naturelles en interdisant pratiquement l'urbanisation ou, a minima, doivent faire l'objet d'Orientations d'Aménagement et de Programmation traitant des modalités envisagées pour en limiter les effets et réduire la vulnérabilité des populations potentiellement exposées préalablement à toute urbanisation effective des secteurs concernés.

À titre d'exemple, et s'agissant de la projection de futures zones d'activités, pour partie inscrites au SAR/SMVM ou au SCoT de l'Espace Sud, la création de la zone de Petit Bourg ainsi que l'extension urbaine qui en découle, se trouve compromise par une double exposition aux aléas naturels (*inondation*) et technologiques (*PPRT du site GIE de Croix Rivail*). Le cahier des Orientations d'aménagement et de Programmation correspondant devra justifier de la compatibilité de ce projet avec les PPRN et PPRT opposables et, le cas échéant, préciser la nature de l'aménagement global requis au titre de la réduction de la vulnérabilité des populations concernées préalablement à la réalisation de la zone d'activité économique proprement dite.

S'agissant plus particulièrement du risque « inondation », l'Autorité environnementale déplore l'absence de référence faite à un schéma directeur de gestion des eaux pluviales dont l'objet porte sur la prise en compte des axes naturels de ruissellement sur l'ensemble du territoire communal, des zones naturelles d'infiltration, d'expansion de crue, de régulation et de rétention ainsi que sur la gestion actuelle et future des eaux pluviales en fonction des orientations prises en matière d'urbanisation et de

protection de la ressource en eau.

D'un point de vue paysager, les ouvertures à l'urbanisation proposées en zones AUd, éparses et trop souvent discontinues, peuvent dénaturer le paysage du territoire, le déstructurer et le dévaloriser en banalisant un mitage urbain déjà inscrit sur le territoire.

Le rapport de présentation précise à raison « qu'une grande partie des logements dont la construction est portée par le projet de PLU s'installeront en périphérie des zones urbaines préexistantes, qu'il s'agisse des Bourgs ou bien des quartiers. Les aménagements réalisés, s'ils ne sont pas encadrés, peuvent générer des franges urbaines peu qualitatives et peu fonctionnelles où les liens entre espaces urbains, espaces agricoles et naturels ne soient pas assurés de manière qualitative et ce d'autant plus que ces espaces sont fortement visibles depuis la plaine agricole et des espaces ouverts au cœur d'un paysage de mornes ».

Il y est également observé que « ce sont les quartiers au sein des mornes qui portent davantage le développement urbain que les polarités de Grand-Bourg et Petit-Bourg, au risque de bouleverser, à terme, les équilibres existant entre les espaces bâtis, les espaces naturels, agricoles et forestiers et d'atténuer les caractéristiques paysagères spécifiques de Rivière-Salée (plaine agricole, mornes) ».

Ces éléments de constat ne trouvent aucun écho dans les orientations prises en matière de zonage réglementaire, ni dans les dispositions du règlement de zone, et auraient motivé l'adoption de variantes de projets d'urbanisation appuyées sur des considérations d'intégration paysagère globale.

Sur ce même registre, les aménagements projetés de la zone d'activité de Maupéou, situé au cœur d'une plaine agricole et de la zone d'activité de Petit Bourg, située pour partie en zone agricole protégée au titre du SAR/SMVM, constitutive d'une zone naturelle d'expansion des crues et exposée simultanément aux risques « inondation » et « technologiques », sont manifestement contradictoires avec des objectifs de préservation des espaces naturels et agricoles mais, également, avec des objectifs de réduction de vulnérabilité aux risques naturels et technologiques ainsi qu'avec des objectifs de préservation et de valorisation du paysage.

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

Sur la base d'une analyse des incidences négatives et positives du projet, quelques mesures d'évitement et de réduction sont évoquées sans pour autant envisager de compensation liées, notamment, à la perte potentielle de biodiversité évoquée ci-avant et induite par les stratégies de reclassement adoptées par le plan.

Les mesures d'évitement et de réduction proposées sont essentiellement portées par les orientations PADD qui ne disposent d'aucune valeur juridique et dont les orientations louables se trouvent rarement reprises et déclinées dans les autres pièces du dossier comme c'est le cas dans les documents opposables que constituent le plan de zonage réglementaire et le règlement de zones.

Le rapport de présentation pourra utilement être développé sur ce chapitre afin que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation soient explicitement décrites et quantifiées.

III.2.8 Indicateurs de suivi

Une fois le PLU approuvé, sa mise en œuvre, et plus particulièrement ses incidences et dispositions en matière d'environnement, doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

L'évaluation environnementale, visée par le présent rapport de présentation, doit prévoir des indicateurs et modalités de suivi du plan. Ce dispositif de suivi permettra de vérifier les hypothèses émises au cours de l'élaboration du document et d'adapter celui-ci et les mesures prises en fonction des résultats.

Le suivi proposé doit permettre de faire face aux éventuelles incidences imprévues.

Il existe deux types d'indicateurs. Les indicateurs d'état, qui permettent d'exprimer des changements dans l'environnement, et notamment de mettre en évidence des incidences imprévues lors de l'évaluation environnementale du PLU. Les indicateurs d'efficacité, qui permettent de mesurer l'avancement de la mise en œuvre des orientations du PLU et de suivre l'efficacité des éventuelles mesures de réduction et de compensation. Pour un suivi correct du PLU, il est important de prévoir ces deux types d'indicateurs.

Le rapport de présentation propose une série de 10 indicateurs thématiques qui ne peuvent être facilement mobilisés sans disposer d'un référentiel/état zéro, qui ne paraît pas renseigné pour chacun d'entre eux, ainsi que des modalités de suivi et de calcul que le rédacteur estime inutiles de préciser.

De fait, ces indicateurs sont pratiquement inexploitable et n'intègrent pas les indicateurs minimaux requis pour le suivi de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers préférentiellement mesurés en hectares consommés plutôt qu'en nombre de permis de construire attribués ainsi que pour le suivi de la densification des zones déjà urbanisées mesurée en nombre de logements par hectare.

Ces indicateurs ne sont également pas corrélés avec l'état initial de l'environnement, ni explicitement intégrés à un plan de suivi (*tableau d bord*), non encore formalisé ou caractérisé ici et qui permettrait de répondre aux attentes du législateur exprimée dans les dispositions de l'article .

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 que le grand public peut facilement appréhender, 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 rapport d'évaluation environnementale ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées.

Ce document pourra être utilement 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, le projet de PLU de la commune de Rivière-Salée prend en compte a minima les principaux enjeux environnementaux du territoire.

Ces derniers sont incomplètement décrits, principalement, en l'absence de références bibliographiques locales mais, pourront être aisément affinés au travers de la réalisation d'inventaires faune et flore ciblés sur les principaux secteurs du territoire concernés par des projets d'urbanisation.

L'analyse du bilan de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers présente des carences qui pourront être corrigées en affinant la méthodologie exploitée selon les indications évoquées ci-avant.

De même, devra être prise en compte l'analyse du bilan de la mise en œuvre du précédent document d'urbanisme et de ses effets produits sur son environnement afin que celle-ci puisse alimenter le diagnostic ainsi que les données de l'état initial de l'environnement en vue de l'adoption de mesures correctives complémentaires y compris en matière d'environnement.

Les incidences potentielles du plan sur l'environnement sont minorées par méconnaissance de l'ensemble des enjeux potentiellement rencontrés ainsi que par l'absence d'évaluation des incidences spécifiques d'une urbanisation diffuse et fragmentée induite, notamment, par la multiplicité des zones Ud (*imperméabilisation des sols, besoins accrus en voirie, réseaux et transports, dispersion énergétique et émissions de GES*) ainsi que par les transferts de zones naturelles en zones agricoles comme le reclassement de zones agricoles en zones naturelles (*appauvrissement de la biodiversité, pertes patrimoniales*).

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont incomplètes et insuffisantes au regard des incidences potentielles du plan sur l'environnement.

En conclusion, l'autorité environnementale :

- Prend acte d'une démarche globale devant favoriser le renforcement des quartiers pré-existants, susceptible de favoriser le développement d'une stratégie cohérente de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, mais restant à démontrer ;
- Estime que l'évaluation environnementale du PLU de Rivière Salée devra également démontrer sa prise en compte, de manière satisfaisante, des dispositions des plans et programmes auxquels il doit être rendu compatible ou auxquels il doit se conformer (*SAR/SMVM, SCoT, PPRN, PPRT, SDAGE, charte du PNM...*) ;
- Considère que les enjeux de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers 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'état initial de l'environnement ainsi que par l'analyse des incidences environnementales du plan ;
- Propose de préciser 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 ;
- Demande l'actualisation et le développement du bilan de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- Demande de compléter la liste des indicateurs de suivi de l'incidence environnementale du plan et, a minima, de préciser ceux attendus en application des lois Grenelle et ALUR ;

- Demande de préciser les objectifs de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, d'une part et de densification 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 ;
- Propose 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.