



PRÉFET DE LA RÉUNION

Direction de l'alimentation,
de l'agriculture et de la forêt
Service territoires et innovation
Pôle protection des terres agricoles

REDACTEUR : Marie KIENTZ / Albert
GUEZELLO
Tél. : 02 62 30 89 62
Fax : 02 62 30 89 99
Courriel : albert.guezello@agriculture.gouv.fr

**EXTRAIT DU COMPTE-RENDU
DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE
PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS,
AGRICILES ET FORESTIERS
DU 24 JUILLET 2019**

Saint-Denis, le 24 juillet 2019

Ordre du jour

- Examen du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Grand Sud de la Réunion arrêté par délibération du conseil communautaire du Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation (SMEP) le 23 avril 2019

Participants

Président de séance :

M. GIUDICELLI Lucien Sous-Préfet de Saint-Pierre

• Collège des administrations :

M. SIMON Philippe	Directeur de la DAAF
M. MAURIN Jean Michel	Directeur de la DEAL
Mme CAILLEUX Maryline	DEAL / Cheffe du Service Aménagement et Construction Durables
M. GUEZELLO Albert	DAAF / représentant de la Cheffe du Service Territoires et Innovation

• Collège des collectivités :

Mme K'BIDY Virginie	Représentante du Conseil Régional
Mme HENRY Jacqueline	Représentante du Conseil Départemental

• Collège des professionnels :

M. VIENNE Frédéric	Président de la Chambre d'Agriculture
M. DIJOUX Gaël	Représentant de la Présidente de la SAFER
M. METANIRE Julius	Représentant des propriétaires agricoles

DIRECTION DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT – BOULEVARD DE LA PROVIDENCE
97489 SAINT-DENIS CEDEX

Tél. : 02 62 30 89 89 – Fax : 02 62 30 89 99 – site : www.dAAF974.agriculture.gouv.fr

www.reunion.gouv.fr

• **Collège des associations :**

M. LEGER Christian	Président de la SEOR
M. VILLEMEN Olivier	Représentant de la Présidente d' Ecologie Réunion
M. LAURET Ariste	Représentant de la SREPEN

➤ ***Étaient également présents :***

Mme SIDOU Aurélie	DEAL / SACOD - UAP
M. PROTIN Lucas	DEAL /SACOD – UAP
MME CALICHARANE Ingrid	DEAL /SACOD – UAP
MME M'ROIVILI Faouzia	Préfecture / Bureau de l'Urbanisme
M. HAMONET Yann	Département
M. PAYET Claude	Région / SAR
M. MAURI Sven	DAAF/STI-PPTA

Ont été entendus par la commission :

- M. LEBRETON Patrick, Président du SMEP/SCoT Grand Sud ;
- M. VALY Amine, Directeur du du SMEP/SCoT Grand Sud.

Déroulement de la réunion

◆ **Saisine de la CDPENAF : avis sur le projet de SCoT du Grand Sud de la Réunion arrêté le 23 avril 2019**

Le projet de SCoT du Grand Sud a été arrêté par délibération du SMEP/SCoT du 23 avril 2019. Toutefois, **son élaboration ayant été prescrite par délibération du 28 février 2005**, le projet de SCOT fait l'objet d'un **avis simple de la CDPENAF**, conformément aux dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n°2011-864 du 22 juillet 2011 stipulant :

« Les dispositions antérieures issues de l'ancien article L.181-3 du code rural et de la pêche maritime demeurent applicables aux documents d'aménagement et d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision a été décidée postérieurement à la date d'entrée en vigueur de ladite ordonnance. »

Autrement dit, tout projet d'élaboration ou de révision d'un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence d'entraîner le déclassement de terres agricoles, ainsi que tout projet d'aménagement et d'urbanisme ayant pour conséquence la réduction des terres agricoles dans les communes disposant d'un document d'urbanisme, ou entraînant la réduction des espaces non encore urbanisés dans une commune soumise au règlement national d'urbanisme, et dont l'élaboration ou la révision a été décidée postérieurement au 24 juillet 2011 (date d'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée), doit faire l'objet d'un avis favorable de la CDPENAF.

A contrario, tout projet d'aménagement et d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision a été décidée antérieurement à cette date, fait l'objet d'un avis simple de la commission.

Le projet de SCoT Grand Sud a été examiné en séance comme suit :

- Exposé des éléments d'analyse de la consommation des espaces par les services de la DEAL et de la DAAF
- Observations des membres de la commission sur le projet de SCoT arrêté

- Intervention du SMEP/SCoT Grand Sud
- Clôture des débats et délibération de la CDPENAF

1. Analyse DEAL - DAAF de la consommation des espaces

Les représentants de la DEAL et de la DAAF présentent à la commission les éléments d'analyse relatifs à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers induite par le SCoT Grand Sud. Ce procès verbal reprend la synthèse des éléments présentés en séance, il conviendra aux membres de se référer également au rapport d'instruction sur le SCoT du Grand Sud arrêté le 23 avril 2019, transmis par la DAAF aux membres avant la commission du 24 juillet 2019.

1.1. La qualité formelle des documents

1.1.1. Les représentations graphiques

L'absence des documents cartographiques à l'échelle appropriée (format papier et SIG) ne permet pas l'appréciation des secteurs d'enjeux majeurs spatialisés par le SCoT, lesquels doivent pouvoir être transposés aux PLU des communes du territoire du Grand Sud.

→ Aussi, il est demandé au SMEP de transmettre les documents graphiques et ce à une échelle plus précise, à minima celle du Schéma d'Aménagement Régional (1/100 000) et du SNVM (1/50 000).

La fourniture de ces cartographies sous format SIG serait appréciée.

1.1.2. Les incohérences entre les différentes pièces du SCoT

Les incohérences relevées dans l'écriture du dossier impactent la lisibilité du projet. Les dates de la portée du SCoT qui diffèrent entre les différentes pièces et parfois à l'intérieur d'une même pièce du document d'urbanisme ainsi que des références réglementaires faisant appel à des dispositions caduques du code de l'urbanisme.

La mauvaise qualité du dossier rend difficilement appréciable l'impact réel du projet de SCoT sur les espaces agricoles, mais également sur les espaces naturels et forestiers.

1.1.3. L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale du SCoT Grand Sud a été réalisée à partir de version provisoire du PADD et du DOO, datés respectivement de septembre et d'octobre 2018 et en l'absence de document graphique.

Par conséquent, l'analyse des incidences et les mesures ERC définies paraissent biaisées et impactent la lisibilité du projet.

De plus, ce SCoT arrêté présente une évaluation environnementale à renforcer sur la Trame verte et bleue. En effet, cette évaluation environnementale affirme elle même en page 46 que « la démarche d'affiner les enjeux liés à la Trame verte et Bleue n'a pas été entreprise dans le projet de SCoT ».

1.2. Analyse de la consommation de l'espace

La stratégie de réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels du SCoT est abordée sous le prisme :

- évaluation de la consommation passée
- bilan de la consommation des PLU en vigueur
- mobilisation du potentiel de densification au sein des espaces urbanisés
- choix des ouvertures à l'urbanisation dans les limites des prescriptions du SAR

1.2.1. Évaluation des capacités de densification du tissu urbain existant

Pour sa stratégie en faveur de la densification du tissu urbain, le SCoT Grand Sud s'appuie sur des données chiffrées théoriques issues d'une étude de l'AGORAH, sans y apporter de regard critique quant à sa mise en œuvre opérationnelle à l'échelle communale. A ce propos, il n'apporte aucun élément de réponse sur les points de vigilance soulevés par l'agence qui y préconise une approche plus fine (visites terrains, expertise volet réglementaires des PLU...).

Par ailleurs, la démarche soulève une ambiguïté par rapport à l'objectif recherché de densification. Les espaces urbains de références semblent intégrer les extensions urbaines prévues aux nouveaux PLU (les zones 2AU). **Ces extensions urbaines doivent être considérées comme de l'extension** et non de la densification au sens stricte.

En conséquence, l'intégration de ces zones dans l'espace urbain de référence peut donner lieu à des extensions urbaines supplémentaires dans les PLU sans qu'il soit nécessaire de justifier de leur aménagement.

Enfin, l'analyse des capacités de densification fait abstraction des **capacités de mutation**, incombant de manière générale aux SCoT.

→ **L'analyse des capacités de densification au sein des espaces urbanisés n'est pas suffisante.**

1.2.2. Le choix des ouvertures à l'urbanisation dans les limites des prescriptions du SAR

Le projet de SCoT prévoit de consommer 496 ha d'extensions (urbaines et économiques) correspondants aux zones naturelles et agricoles en zone préférentielle d'urbanisation du SAR au sein du bassin Sud. Ni ce besoin ni sa répartition par commune ne sont démontrés.

Ainsi, il est attendu **une justification et une territorialisation des besoins** en tenant compte notamment des éléments de méthodes suivants :

- **la capacité de densification (dents creuses) couplée à la capacité de mutabilité du bâti** (voir supra),
- **des projections INSEE sur la population, par commune ;**
- **des besoins en extension des PLU récemment approuvés ;**

Cette démonstration permettra de conclure sur le caractère économe du SCOT en matière de consommation d'espace. La territorialisation des extensions permettra de caractériser de manière précise leur impact sur les zones naturelles et agricoles en quantité et en qualité, à intégrer dans le rapport de présentation du SCoT.

Le recours à la totalité des extensions du SAR sans analyse réelle des besoins des communes, en se basant sur une population moindre que celle envisagée par le SAR et en l'absence d'une partie de la méthode (mutabilité du bâti existant), le projet de SCoT conduit à une sur-évaluation des zones d'extension.

Il s'agit en effet ici de s'appuyer sur un document d'urbanisme qui porte un projet de territoire. Ce dernier devrait a minima reprendre les projets de territoire des communes ayant approuvés récemment leur PLU. En effet, chacune d'elles ayant fait un travail fin de rationalisation des besoins en extension répondant strictement à leur besoin réel, il ne s'agit pas d'ouvrir des zones à l'urbanisation sans justifier de leur besoin par ces communes. Cela apporterait d'ailleurs une insécurité juridique pour les porteurs de projets mais également pour les communes qui se lanceraient dans des révisions générales pour se mettre en compatibilité avec le SCoT. Pour les communes ne disposant pas d'un PLU approuvé récemment, les données démographiques peuvent appuyer les besoins en extensions porté par le projet de territoire du SCoT.

1.3. Les impacts du projet de SCOT sur la préservation des espaces agricoles et forestiers

1.3.1. La préservation des espaces naturels

1.3.1.1. La rapport de présentation

Le rapport de présentation du SCoT présente un diagnostic convenable qui mérite d'être renforcé sur certains points sur la végétation naturelle :

- * Ajouter une carte synthétique des habitats naturels remarquables ainsi qu'une carte graphique des habitats naturels des étages littoraux et semi-secs
- * Cartographier les principaux taxons patrimoniaux pour mieux les prendre en compte
- * Justifier du choix de la faune patrimoniale centrée sur quelques espèces de reptiles et oiseaux et prendre en compte l'évolution de la connaissance sur le Lézard vert endémique.
- * Renforcer l'évaluation environnementale sur la Trame Verte et Bleue et sa traduction dans le SCOT

1.3.1.2. Le Document d'Orientation et d'Objectifs

Le Document d'Orientation et d'Objectifs (D.O.O.) doit prendre en compte et préserver les continuités écologiques, les réservoirs et les corridors de biodiversité en les déterminant.

- * Clarifier la présentation des cartes dans le SCoT sur les espaces naturels à protéger (existence de 2 cartes : espace à vocation naturelle du Grand Sud et les différentes trames (terrestres, maritimes, aériennes) sans lien et sans explications
- * Supprimer l'orientation du DOO autorisant l'extension de l'urbanisation dans ces espaces

* Conditionner l'ouverture de l'urbanisation au sein des zones préférentielles d'urbanisation à la prise en compte des continuités écologiques et à la mise en place de mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les impacts occasionnés

* Préciser de manière opérationnelle les moyens de lutte contre les espèces exotiques envahissantes (EEE)

* Préciser de manière opérationnelle les moyens de lutte contre la Pollution lumineuse et conserver les oiseaux marins

1.3.2. La préservation des espaces agricoles

Le projet de SCoT induit une consommation excessive, car non justifiée des espaces agricoles, mais également naturels et forestiers.

En effet, l'absence d'une analyse approfondie des capacités résiduelles du tissu urbain existant, et de bilan sur les extensions urbaines des PLU en vigueur conduit à présenter des extensions urbaines sur les espaces agricoles, naturels et forestier non justifiés et excessif.

Le SMEP s'engage par courrier du 03 juillet 2019 à procéder à ces études complémentaires permettant de justifier les ouvertures à l'urbanisation.

Le maintien d'un besoin en surfaces à l'échelle du SCoT à hauteur des 520 hectares cumulés à l'absence de cartographie précise des zones agricoles à préserver, ne permet pas de se prononcer sur la garantie de préservation des espaces agricoles.

Cette protection des terres agricoles est pourtant affirmée comme un enjeu majeur du SCoT.

A ce jour, l'analyse montre que la consommation potentielle des espaces agricoles naturels et forestiers semble pouvoir être réduite de plusieurs centaines d'hectares

2. Séquence débat et échanges

2.1. Entre les membres

Après avoir salué le travail effectué par les équipes techniques, le Président de séance invite les membres à émettre leurs observations sur le projet de SCoT.

Il ressort des débats l'idée générale d'un « document inabouti, inachevé, incomplet et incohérent ne permettant pas l'appréciation de la consommation réelle des terres agricoles et naturelles ».

Le président de séance rappelle, qu'en l'espèce, l'avis de la CDPENAF est un avis simple dont le respect sera vérifié par les services de l'État, dans le cadre du contrôle de légalité.

Sur ce point, le président de la SEOR émet des réserves en soulignant que le contrôle de légalité ne peut se substituer aux prérogatives de la CDPENAF.

La Chambre d'Agriculture s'interroge sur l'opportunité d'un SCoT amenant à créer une strate supplémentaire en plus des PLU et du SAR.

Chacune des collectivités émettent elles aussi des réserves à l'encontre du SCoT et regrettent l'absence de cartographie ou leur insuffisance.

Enfin, le représentant d'Écologie Réunion fait part de sa lecture détaillée des réserves émises notamment à partir du rapport d'instruction transmis aux membres ; propos exposés intégralement ci-dessous :

« Le rapport d'instruction transmis aux membres de la commission expose des réserves majeures qui ressortent de l'analyse du projet de SCoT. Ces réserves ne sont pas des points de détail ou d'ajustement mais concernent l'économie générale du projet et le respect des grands équilibres du territoire :

- Insuffisance d'analyse des capacités de densification au sein des espaces urbanisés
- Justification faible des besoins en extension
- Des prescriptions du DOO apparaissent incompatibles avec des prescriptions du SAR comme par exemple l'orientation A.2b qui prévoit des extensions urbaines en dehors des zones préférentielles d'urbanisation du SAR,
- L'évaluation environnementale a été réalisée à partir des versions provisoires, en cours d'élaboration, du PADD et du DOO alors que ce territoire dispose de nombreuses richesses
- Présence d'incohérences de fond entre le rapport de présentation d'une part et le PADD et le DOO d'autre part : les axes stratégiques et leur nombre différent.
- Il est indiqué que les représentations graphiques insérées dans le DOO ont « la même valeur juridique que les orientations prescriptives du DOO. Or il n'est pas précisé d'échelle d'application, de compatibilité.
- Des références réglementaires au code de l'urbanisme sont caduques.

D'après le rapport d'instruction, le projet de SCoT induit une consommation excessive car non justifiée des espaces agricoles, mais également naturels et forestiers or ce sont là **les principaux critères d'appréciation de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Agricoles, Naturels et Forestiers.**

Dans ces conditions, nous demandons un vote défavorable des membres de la commission ou un report de l'examen en CDPENAF une fois que le projet de SCoT sera plus abouti. »

2.2. Entre les membres et le SMEP/SCoT Grand Sud

Après échanges entre les membres, le Président de séance invite les représentants du SMEP/SCoT Grand Sud à répondre aux interrogations de la Commission sur le projet, notamment sur son engagement écrit portant sur les études complémentaires permettant de justifier les ouvertures à l'urbanisation.

En préambule, le président du SMEP expose quelques éléments de contexte ayant concouru à l'élaboration du SCoT, en insistant sur :

- la spécificité du Grand Sud rassemblant deux intercommunalités totalisant dix communes. De ce fait, cette configuration atypique à la Réunion rend difficile la mise en cohérence de politiques sectorielles, avec des visions stratégiques en termes d'aménagement variant d'une commune à l'autre.
- la mise en route du SCoT amorcée en 2014 sous l'impulsion d'un nouveau cadre législatif, n'a pas intégrée dans sa réflexion la révision des PLU récemment approuvés.

Aujourd'hui, les communes veulent conclure ce projet politique avant l'échéance des prochaines élections municipales, avec un engagement ferme de prendre en compte l'ensemble des réserves en vue d'une approbation attendue au plus tard fin 2019. A cet effet, le cabinet d'études est déjà à pied d'œuvre, notamment sur les études complémentaires justifiant les extensions urbaines.

S'agissant de la formalisation des engagements, le Président du SMEP/SCoT Grand Sud s'engage à procéder à une **délibération liée aux réserves de la CDPENAF d'ici fin août** et ce dans l'attente des avis des Personnes Publiques Associées rendus au plus tard le 13 août. Sur ce point, le directeur de la DEAL attire l'attention du SMEP sur la nécessité d'intégrer d'ores et déjà dans la réécriture technique les réserves émises par ailleurs, notamment celles issues des services de l'État.

3. Avis de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

Considérant les nombreuses incohérences relevées lors de l'examen de la qualité formelle des pièces, il est d'importance majeure de « **soigner** » la **forme pour sécuriser le fond du dossier de SCoT**.

Dès lors, il revient au SMEP/SCoT Grand Sud de s'assurer que **les modifications apportées ne sont pas de nature à bouleverser l'économie générale du projet**.

Par ailleurs, comme cela a été précisé en séance au SMEP, des réserves à lever seront également émises par les services de l'État s'agissant de l'avis de l'État en tant que personne publique associée dans le cadre de la procédure SCoT. D'ores et déjà, le SMEP est invité à les intégrer au processus de réécriture.

Le président de séance résume les propositions exprimées par les membres de la Commission et la Collectivité. Il propose de mettre au vote un avis favorable sur le projet de SCOT arrêté, **sous réserve de la prise effective d'une délibération du conseil communautaire, au plus tard le 31 août 2019, engageant la Collectivité à lever la totalité des réserves décrites précédemment et reprises ci-dessous :**

- la **transmission des documents graphiques** à une échelle plus précise, à minima celle du Schéma d'Aménagement Régional (1/100 000) et du SNVM (1/50 000), accompagnés des cartographies sous format SIG. **Point 1.1.1..**
- le **renforcement des dispositions du rapport de présentation concernant la végétation naturelle**. **Point 1.3.1.1..**
- la **prise en compte au DOO de la préservation des espaces de continuités écologiques, des réservoirs et des corridors de biodiversité** qui devront alors être déterminés. **Point 1.3.1.2..**

- la **justification et la territorialisation des besoins** par :
 - l'analyse des capacités de densification et de mutation du tissu urbain ;
 - une ouverture à l'urbanisation raisonnée s'appuyant sur un état argumenté des besoins commune par commune (projection démographique et bilan sur les extensions urbaines des PLU en vigueur). **Points 1.2.1. et 1.2.2..**
- la **réécriture des orientations prescriptives** suivantes :
 - Espaces de continuité écologique, les réservoirs et corridors de biodiversité:
 - suppression de l'orientation autorisant l'extension de l'urbanisation dans ces espaces - N°A,5a. **Point 1.3.1.2.**
 - Conditionner les ouvertures à l'urbanisation au sein des ZPU à la prise en compte des continuités écologiques et à la mise en place de mesures « ERC » – N°B.2c. **Point 1.3.1.2..**
 - Préciser de manière opérationnelle les moyens de lutte contre les espèces exotiques envahissantes et contre la pollution lumineuse et conserver les oiseaux marins. **Point 1.3.1.2..**
 - Préciser de manière opérationnelle les mesures en faveur de la préservation des espaces agricoles ainsi que les mesures « ERC » palliant la perte du potentiel agricole. **Cf rapport d'instruction.**

Dans ces conditions et compte-tenu de l'engagement ferme pris en séance par le SMEP/SCOT Grand Sud en faveur d'une évolution positive de son projet, la Commission émet, à la **majorité des membres présents et votants** (10 avis favorables, 2 avis défavorables et aucune abstention), un **avis favorable sous réserve de la prise effective d'une délibération du conseil communautaire, engageant la Collectivité à lever la totalité des réserves décrites précédemment.** A défaut de délibération d'engagement reçue au secrétariat de la CDPENAF le 31 août 2019, la réserve n'étant pas satisfaite, l'avis de la Commission sera donc **défavorable**. Les services de l'État procéderont à la vérification de la levée des réserves dans le cadre du contrôle de la légalité et demanderont le sursis à exécution du SCoT en cas de réserves non levées.

Enfin, il convient de souligner que l'écriture d'un SCOT est un moment privilégié impliquant la mobilisation de nombreux acteurs. Aussi, le SMEP devra s'assurer de l'**accompagnement des partenaires institutionnels au processus de réécriture** dans un souci de disposer d'un projet stratégique consensuel pour un aménagement durable du territoire du Grand Sud.

Pour le préfet et par délégation,



Le directeur de la DAAF

Philippe SIMON

