



PRÉFET DE LA RÉUNION

Direction de l'alimentation,
de l'agriculture et de la forêt

Service territoires et innovation

Pôle protection des terres agricoles

Le 18 juillet 2019

=

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

SYNDICAT MIXTE D'ETUDES ET DE PROGRAMMATION (SMEP) DU GRAND SUD

PROJET DE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE DU GRAND SUD DE LA RÉUNION ARRÊTÉ LE 23 AVRIL 2019

RAPPORT D'INSTRUCTION DE LA DAAF D'UN DOSSIER À PRÉSENTER À LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS VALANT CONTRIBUTION DE LA DAAF À L'AVIS DE L'ÉTAT

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

. Présentation générale

Par délibération en date du 23 avril 2019, le comité syndical du Syndicat Mixte d'Études et de Programmation (SMEP/SCoT Grand Sud) a arrêté le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Grand Sud de la Réunion.

Conformément à l'article L.143-20 du Code de l'Urbanisme, le SMEP/SCoT Grand Sud a transmis, pour avis, à la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) le projet de SCoT Grand Sud, réceptionné par son secrétariat le 06 mai 2019.

Le projet de SCoT est la résultante d'un long processus dont la genèse remonte à 2005 avec la création, en janvier, du SMEP/SCoT qui en assure le portage et sa délibération en février validant le lancement de la procédure d'élaboration. Toutefois, les travaux de réflexion autour de l'outil de planification ont réellement démarrés en 2013.

Fin 2018, le SMEP/SCoT a sollicité un *avis technique préalable* des services de l'État sur un projet de SCoT non arrêté. Compte-tenu des observations émises à l'époque, il a été suggéré au SMEP de différer l'arrêt du document initialement prévu en février 2019, dans l'attente de sa consolidation.

Le projet arrêté en avril 2019 se pose comme la marque de reconnaissance du bassin de vie du Sud constitué par les dix communes composant les deux intercommunalités.

Le SCoT Grand Sud ambitionne de « contenir la pression démographique, sans sombrer dans un urbanisme qui asphyxie et qui dénature le cadre de vie d'un grand sud traditionnel en :

- préservant les paysages, l'agriculture, les ressources naturelles, l'identité culturelle ;
- privilégiant un développement économique créateur d'emploi
- garantissant une solidarité territoriale et une cohésion sociale à la population des dix communes du sud.

Aussi, le projet repose sur **sept grands axes** pour un horizon de développement à 2035 :

- ° la protection et la valorisation des espaces naturels et du littoral
- ° équiper le territoire et gérer les ressources naturelles
- ° répondre à l'enjeu démographique par un aménagement raisonné
- ° mettre en réseau les territoires et les villes
- ° assurer un développement économique créateur d'emplois
- ° organiser l'offre commerciale et artisanale à travers un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)
- ° garantir une solidarité territoriale et une cohésion sociale

En matière de gouvernance, les modalités de concertation définies mettent en exergue la volonté d'inscrire le projet dans une démarche de co-construction avec les acteurs locaux et les citoyens.

A cet effet, afin de permettre à tous de suivre l'évolution du SCoT, un site Web dédié a été créé, permettant d'accéder aux documents relatifs à son élaboration <https://www.smepgrandsud.re/> .

L'écriture d'un SCOT est un moment privilégié impliquant la mobilisation de nombreux acteurs. Aussi, malgré la démarche participative initiée, il convient de souligner la faible implication ressentie par les partenaires institutionnels au long processus d'élaboration.

. Type d'avis de la CDPENAF

L'article L. 181-12 du code rural et de la pêche maritime stipule que :

« En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, tout projet d'élaboration ou de révision d'un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence d'entraîner le déclassement de terres classées agricoles, ainsi que tout projet d'opération d'aménagement et d'urbanisme ayant pour conséquence la réduction des surfaces naturelles, des surfaces agricoles et des surfaces forestières 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, doit faire l'objet d'un avis favorable de la commission mentionnée à l'article L. 181-10. »

Toutefois, en vertu de l'article 7 de l'ordonnance n°2011-864 du 22 juillet 2011 relative à la protection et à la mise en valeur des terres agricoles dans les départements d'outre-mer, 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.

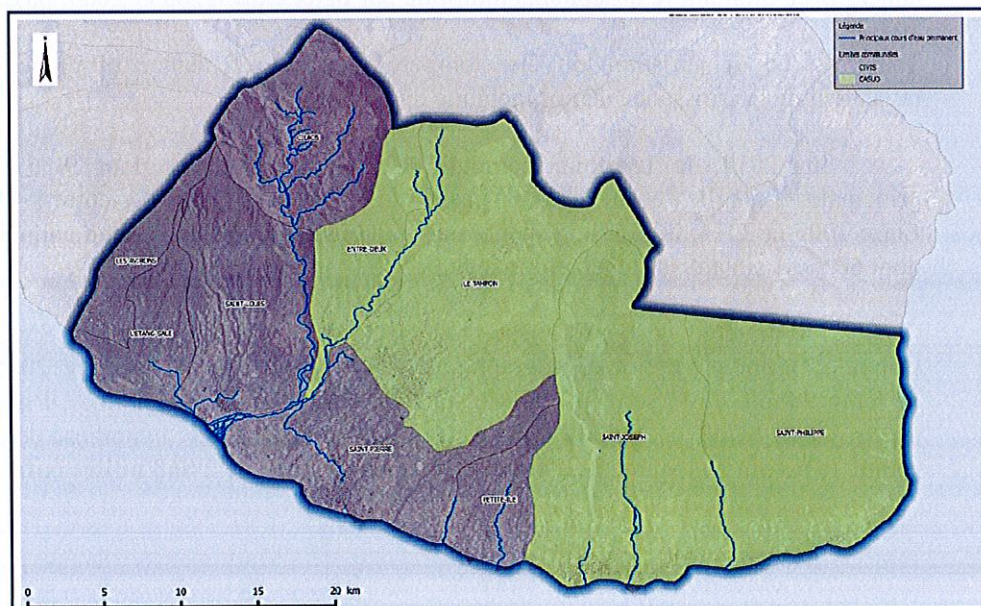
A contrario, tout projet d'aménagement et d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision a été décidée antérieurement à cette date, fait l'objet d'un avis simple de la commission.

L'élaboration du SCOT Grand Sud ayant été prescrite par délibération du 28 février 2005, le projet fera l'objet d'un avis simple.

. Données générales sur le territoire du SCOT GRAND SUD (rapport de présentation T.1)

Le Territoire du Schéma de Cohérence Territoriale du Grand Sud est composé de deux intercommunalités regroupant chacune respectivement six et quatre communes :

- la Communauté Intercommunale des Villes Solidaires du Sud (CIVIS) : Saint-Pierre, Saint-Louis, les Aviron, Cilaos, Petite-Île, Etang-Salé
- la Communauté d'Agglomération du Sud (CASUD) : le Tampon, Saint-Joseph, l'Entre-Deux, Saint-Philippe



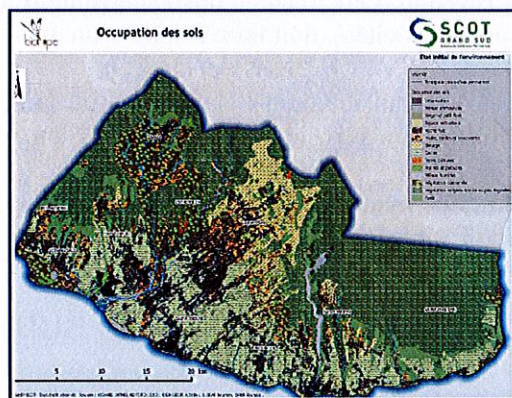
S'étendant sur 94 196,27 ha (soit 37,5 % de la surface totale de l'île), la double entité que constitue la micro région sud est la plus peuplée du Département avec 303 027 habitants en 2014 (36 % de la population réunionnaise).

Le territoire du Grand Sud est aussi très contrasté. En effet, il accueille deux des cinq grands pôles urbains de l'île (Saint-Pierre et Saint-Louis), ainsi que des sites naturels majeurs présents à la Réunion : un cirque, un volcan, une partie littorale et une partie Parc National.

L'approche spatialisée du territoire fait ressortir trois entités distinctes :

- **le littoral** peu tourné vers la mer mais concentrant les centralités urbaines les plus peuplées du Grand Sud ;
- **les mi-pentes** constituant un nouvel espace de conquête urbaine du fait de la saturation du littoral. Espaces à dominante rurale, les mi-pentes sont confrontées à une forte pression urbaine du fait notamment de la « *régression de l'activité agricole...aux débouchés économiques limités* » ;
- **le secteur des Hauts** pour lequel l'agriculture reste un des piliers économiques avec le développement dans les années 1970 de la filière élevage bovin qui en a façonné le paysage et « *contribue à terme à leur dégradation par la divagation non contrôlée des bovins* ».

Les données agricoles



L'agriculture constitue la composante structurante du territoire du Grand Sud avec :

- une occupation des sols avec plus de 50 % du territoire dédié à l'agriculture dominée par la culture de la canne à sucre. Le Sud est le premier bassin cannier de l'île et à ce titre assure plus de 40 % de la production locale ;
- la part occupée par la diversification des productions agricoles avec la structuration de la filière élevage (coopératives agricoles, outils de transformation...) et le marché fruits et légumes dominé par le bassin du sud (marché de gros) ;
- des industries agro-alimentaires fortement ancrées (usine du Gol, Sicalait, Crête d'Or...);
- deux cultures emblématiques : lentilles et vin de Cilaos

Les données démographiques

La population du Grand Sud a connu une forte évolution au cours des 40 dernières années avec un nombre d'habitants multiplié par deux entre 1968 et 2004, passant de 152 400 à 303 027.

Toutefois, ce dynamisme doit être tempéré face à la tendance observée depuis 2007 au tassement de la croissance démographique du territoire.

En 2014, le territoire comptait 123 223 logements dont 90,6 % en résidences principales. La taille des ménages est passée de 3,22 à 2,71 personnes entre 1999 et 2014. Entre 2005 et 2014, 25 353 logements ont été construits soit un rythme annuel de 2 817 unités dont 60 % se situant sur le territoire de la CIVIS.

La stratégie de développement de la région sud définie par le SMEP/Scot en 2013 s'appuie sur une projection démographique de 400 000 habitants à horizon 2045. Toutefois, afin de tenir compte du tassement observé sur la croissance démographique, **l'hypothèse retenue au projet de SCoT est de 360 000 habitants à horizon 2035** ; hypothèse de l'INSEE laquelle estime le besoin en logements à **45 000** soit une moyenne de **2 860 unités entre 2019 et 2035**.

Points présentés pour avis

SOMMAIRE

1. Examen de la qualité formelle des pièces du dossier
 - Composition du dossier
 - Références réglementaires
 - Disparités sur les choix retenus pour le projet
 - Évaluation environnementale a posteriori
2. Analyse de la consommation
 - Évaluation de la consommation foncière au cours des 10 dernières années
 - Analyse des capacités de densification au sein des espaces urbanisés
 - Besoins d'extensions urbaines
3. La préservation des espaces agricoles
 - Diagnostic agricole
 - Vision stratégique du PADD
 - Orientations prescriptives du DOO
4. Avis de la DAAF sur le projet de SCoT Grand Sud arrêté
5. Proposition d'avis pour la CDPENAF

1. Examen de la qualité formelle des pièces du dossier SCoT Grand Sud

◆ Composition du dossier

Le dossier arrêté par le Conseil Communautaire du SMEP Grand Sud comprend l'ensemble des pièces réglementaires constitutives d'un dossier de SCoT:

- le **Projet d'Aménagement et de Développement Durable** (PADD)
- le **Document d'Orientations et d'Objectifs** (DOO)
- le **Rapport de Présentation** du SCoT décliné en trois tomes :
 - Tome 1 : Diagnostic territorial, état initial de l'environnement, choix retenus pour établir le projet
 - Tome 2 : Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)
 - Tome 3 : Évaluation Environnementale (EE)

Le dossier comprend également :

- la délibération du conseil communautaire du 23 avril 2019 assortie des observations sur le projet de SCoT notamment les conséquences de la loi ELAN sur l'aménagement du territoire Grand Sud ;
- un rapport sur le bilan de concertation ;
- une note de synthèse reprenant la stratégie des points retenus par le SCoT dans le cadre de son élaboration.

L'ensemble du dossier réceptionné le 30 avril 2019 a été complété le 09 juillet 2019 par **les documents graphiques reproduits au format supérieur (1/66 666) :**

- carte des espaces à vocation urbaine

- carte de l'espace à vocation naturelle
- carte de l'espace à vocation agricole

Enfin, un **courrier du SMEP en date du 03 juillet 2019** a été adressé au Préfet, portant information de la réalisation d'études complémentaires justifiant les ouvertures à l'urbanisation ; études dont les conclusions seront communiquées avant approbation du SCoT, et le cas échéant, qui entraîneront une modification du document final.

De manière générale, un SCoT fixe, aux plans locaux d'urbanisme, des prescriptions opérationnelles dont la traduction cartographique doit pouvoir s'appliquer à des échelles géographiques plus restreintes.

Aussi, **le format inadapté et par conséquent l'échelle imprécise des représentations graphiques du DOO du SCoT Grand Sud rendent difficile leur application aux documents d'urbanisme locaux qui devront intégrer, dans leurs plans de zonage, les secteurs d'enjeux majeurs spatialisés par le SCoT (espaces et sites naturels, agricoles, forestiers et urbains à protéger).**

◆ **Références réglementaires des pièces constitutives du SCoT**

Certains documents du SCoT arrêté font référence à des **dispositions caduques** du code de l'urbanisme (partie législative), notamment le DOO lequel, compte-tenu de sa valeur prescriptive, devra intégrer les modifications suivantes à l'instar du DAAC :

Page 3 :

« Selon l'article ~~L.122.1-4~~ *L.141.5* du code de l'urbanisme, le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du SCoT a pour objectif de déterminer :

- 1 – les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;
- 2 – les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;
- 3 – *les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.*

Ce sont les articles ~~L.122.1-5 à L.122.10-10~~ *L.141-6 à L.141-22* et R.122-3 du code de l'urbanisme (...).

◆ **Disparités sur les choix retenus pour le projet de SCoT**

Les choix retenus à l'issu du diagnostic territorial pour établir le PADD et le DOO ont permis de définir **sept axes stratégiques exposés et validés** en séance du conseil communautaire du 23 avril 2019.

Or, les versions définitives du PADD et du DOO ont réduit leur nombre modifiant ainsi l'architecture du projet :

	Rapport de présentation	PADD / DOO
Orientations stratégiques	<ol style="list-style-type: none"> 1) La protection et la valorisation des espaces naturels du littoral 2) Équiper le territoire et gérer les ressources naturelles 3) Répondre à l'enjeu démographique par un aménagement raisonné 4) Mettre en réseau les territoires et les 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Préserver et valoriser l'espace et les ressources 2) L'équipement du territoire pour un bassin de vie de 400 000 habitants à long terme 3) Un développement économique affirmant le rayonnement du Grand Sud

	Rapport de présentation	PADD / DOO
	villes 5) Assurer un développement économique créateur d'emplois 6) Organiser l'offre commerciale et artisanale à travers une DAAC 7) Garantir une solidarité territoriale et une cohésion sociale	4) Un développement au profit du citoyen sudiste garant de la cohésion sociale
Objectifs opérationnels pour l'agriculture Axe 1	<ul style="list-style-type: none"> • Limitation de la consommation de foncier • Gestion et accroissement de la densité urbaine • Récupération de terres en friches • Valorisation des productions locales identitaires • Développement des projets agrotouristiques en lien avec les produits agricoles des terroirs 	<ul style="list-style-type: none"> • Mieux protéger les espaces agricoles • Augmenter les espaces agricoles utilisés dans le Sud, notamment par la récupération des terres en friches • Étendre les périmètres irrigués • Favoriser les projets agrotouristiques en lien avec les produits agricoles et créer des conditions pour la création d'hébergements agrotouristiques dans les pôles touristiques du Sud
Objectifs opérationnels pour l'agriculture Axe 5 / Axe 3	<ul style="list-style-type: none"> • Pérenniser, avec l'appui des professionnels agricoles, le caractère diversifié de l'activité agricole du sud afin de garantir au plus grand nombre un revenu décent • Accompagner les collectivités pour la recherche de toutes solutions permettant d'augmenter les surfaces en agriculture ou d'agrotourisme (récupération terres en friches) • Soutenir l'activité rurale de Hauts du Sud à travers notamment le programme LEADER porté par le SMEP et développer de nouvelles filières • Soutenir l'innovation en matière d'agro-transformation afin d'occuper l'espace marchand de nos centralités urbaines tout en satisfaisant à la demande touristique croissant sur le territoire, en matière de produits de terroirs • Finaliser l'Observatoire Rural du Sud en cours de création au sein du SMEP 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure protection du foncier agricole • Promotion de la diversification des cultures notamment sur des productions à haute valeur ajoutée dont les fruits et légumes en voie de disparition pour compenser la rareté du foncier • Promotion et accompagnement des agriculteurs • Mobilisation de la commande publique en faveur de l'agriculture réunionnaise et de ses débouchés • Promotion d'une agriculture économe en ressources et peu polluante (gestion innovante des déchets) • Soutenir les produits identitaires des Hauts
Aménagement du territoire face à l'enjeu démographique Axe 3 / Axe 2	<ul style="list-style-type: none"> • Concevoir une armature urbaine cohérente en redéfinissant à la marge certaines zones préférentielles d'urbanisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Non retenu

En synthétisant les trois étapes du processus d'élaboration – diagnostic, objectifs retenus et projet final –, le rapport de présentation constitue le document pivot du SCoT Grand Sud.

Toutefois, il semble que les axes stratégiques validés en conseil communautaire le 23 avril correspondent à une version antérieure du projet.

Le manque de cohérence dans les choix retenus entre le rapport de présentation et sa déclinaison au PADD et au DOO sont de nature à fragiliser la sécurité juridique du projet de SCoT arrêté.

◆ L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale (EE) du SCoT Grand Sud a été réalisée à partir des versions provisoires du PADD et du DOO datées respectivement de septembre et d'octobre 2018 et ce en l'absence de document graphique.

L'analyse des incidences induites par la mise en œuvre du SCoT sur la consommation des espaces met en avant un projet de territoire respectant l'ensemble des prescriptions du SAR dont le SCoT envisage certaines adaptations à la marge, en revoyant la délimitation de certaines zones préférentielles d'urbanisation.

Aussi, l'EE soutient que cette démarche est de nature à conforter la préservation des espaces agricoles et naturels en évitant leur imperméabilisation et/ou leur artificialisation.

Cette mesure d'évitement donne lieu à un indicateur de suivi pour l'évaluation du schéma ; à savoir l'artificialisation des sols qui permettra de déterminer la progression de l'urbanisation à partir de valeurs cibles qui sont ceux de l'occupation des sols (*cf infra – Évaluation de la consommation foncière*).

Enfin, il convient de relever que l'EE considère que les dispositions relatives au littoral ne s'appliquent pas au SCoT car retranscrites dans le SAR.

L'évaluation environnementale est un outil d'aide à la décision, accompagnant l'élaboration du SCoT et contribuant à l'enrichir au fil de l'eau.

L'évaluation environnementale (EE) du SCoT Grand Sud a été réalisée à partir des versions provisoires du PADD et du DOO datées respectivement de septembre et d'octobre 2018 et ce en l'absence de document graphique.

De ce fait, l'analyse des incidences et les mesures ERC peuvent paraître biaisés et impacte la lisibilité du projet.

2. Analyse de la consommation

Selon les termes du code de l'urbanisme, un SCoT doit envisager la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers de manière « économe et limitée ».

A cet effet, le rapport de présentation présente une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le DOO.

Par ailleurs, le rapport comporte une analyse des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis. (article L.141-3 code de l'urbanisme)

La stratégie de réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels du SCoT Grand Sud est abordé sous le prisme de la consommation passée, du bilan de la consommation

des PLU en vigueur et de la mobilisation du potentiel de densification au sein des espaces urbanisés.

◆ **Évaluation de la consommation foncière au cours des 20 dernières années**

- Prérequis pour l'évaluation : données relatives à l'occupation des sols
 - Tableau et diagramme (non datés) des grands espaces représentatifs du territoire du Grand Sud
 - Données spatialisées : cartographie BIOTOPE
- Evolution observée au cours des deux dernières décennies
 - 1997-2008 : consommation moyenne de 140 ha/an
 - 2008-2018 : consommation moyenne de 112,6 ha/an

Durant cette dernière décennie, le rapport de présentation y précise une augmentation de la *minéralisation* au sein des espaces urbains du SAR de l'ordre de 465 ha.

→ Sur le territoire du Grand Sud, l'analyse de l'évolution de la consommation revêt un intérêt majeur du fait de l'importance des surfaces agricoles et de la présence de l'environnement naturel.

L'analyse aurait mérité une approche méthodologique plus fine mettant en exergue les espaces agricoles réellement consommés :

- ◆ La carte de l'occupation des sols catégorise les différents espaces du territoire du Grand Sud sans précision quant aux critères retenus pour chacune des typologies : *par territoire agricole, le SCoT entend-t-il espaces agricoles effectifs non définis par ailleurs au diagnostic ?*;
- ◆ l'évaluation de la consommation au cours des décennies précédentes se limite à une quantification par hectare sans explication quant à la méthodologie appliquée (cartographie montrant la localisation de la progression de l'urbanisation par type d'espace – agricole et naturel - , l'affectation des espaces consommés – résidentiels ou économique, densité moyenne de la décennie précédente...);
- ◆ l'évolution observée sur deux décennies fait apparaître une tendance baissière du rythme d'artificialisation ; tendance pour laquelle il aurait été intéressant d'avoir des explications sur les facteurs ayant permis le ralentissement de la consommation.

◆ **Analyse des capacités de densification au sein des espaces urbanisés**

Pour sa stratégie en faveur d'une utilisation économe des espaces naturels et agricoles, le SCoT Grand Sud privilégie la densification de l'espace urbain actuel en s'appuyant sur une étude récente de l'AGORAH de 2019 ; étude déterminant, pour l'ensemble des communes du territoire, les gisements fonciers potentiellement mobilisables pour l'habitat (dents creuses, zones U/AU).

Ces réserves foncières sont délimitées à l'intérieur des l'espace urbain de référence du SAR comprenant à la fois les espaces urbains à densifier et les espaces d'urbanisation prioritaire.

Selon une méthode de calcul théorique, les capacités de densification de ces espaces représenterait un potentiel de logements de l'ordre de **30 880** soit **70 % de logements nouveaux à l'intérieur 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 de l'étude AGORAH sans y apporter de regard critique quant à sa mise en œuvre opérationnelle à l'échelle communale. A ce titre, il n'apporte pas d'éléments de réponse sur les points de vigilance soulevés par l'AGORAH y préconisant une approche plus fine (visites terrains, expertise volet réglementaire des PLU...).

→ 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.

→ Par ailleurs, l'analyse des capacités de densification fait abstraction des capacités de mutation, incombant de manière générale aux SCoT.

L'analyse des capacités de mutation (via une approche qualitative démontrant le potentiel et l'intérêt d'une densification et/ou mutation du tissu urbain existant) doit identifier les secteurs stratégiques sur lesquels les PLU devront élaborer des études plus fines.

L'analyse des capacités de densification au sein des espaces urbanisés n'est pas suffisante, ainsi le potentiel de 30 880 logements dans le tissu urbain existant n'est pas suffisamment justifié, et peut être sous-estimé.

◆ **Choix des ouvertures à l'urbanisation dans les limites des prescriptions du Schéma d'Aménagement Régional**

Sur les 520 ha d'extensions urbaines à vocation résidentielle ainsi que sur les 135 ha pour les zones d'activités économiques fixés par le SAR à horizon 2030, 117 ha et 41,30 ha ont été prévus respectivement aux nouveaux PLU et représentant 22 % et 31 % des capacités d'extensions dans les documents d'urbanisme.

Le SCoT prévoit l'ouverture à l'urbanisation des surfaces restantes soit :

- 403 ha pour l'habitat
- 93 ha pour les activités économiques

En appliquant les seuils de densité du SAR, ces ouvertures à l'urbanisation représenteraient un potentiel de 14 000 logements. En ajoutant les 30 880 logements qui pourraient potentiellement se construire au sein de l'espace urbanisé, le besoin en logement à l'horizon 2035 serait satisfait (pour rappel 45 000 selon l'hypothèse de l'INSEE).

En termes de consommation d'espaces, le projet de territoire se cale sur les données du SAR qui proposent en extension urbaine 520 ha en vocation résidentielle et une augmentation des zones d'activité économique de 135 ha.

Les PLU validés en 2018 et 2019 (Petite-Île, Etang Salé, Le Tampon) proposent déjà 117 ha d'extensions urbaines résidentielles et 41,3 ha d'extension pour les activités économiques.

Le Scot propose à l'ouverture le solde, soit 403 ha pour l'habitat et 93 ha pour les activités économiques.

Ce besoin en extension n'est pas suffisamment justifié.

Il convient de rappeler que les prévisions du SAR pour le bassin de vie sud reposaient sur une hypothèse de croissance de l'ordre de 100 000 habitants soit 70 000 logements à horizon 2030. Or, les prévisions de croissance du Grand Sud ont été revues à la baisse avec 361 210 habitants

attendus horizon 2035 et un besoin en logements fixé à 45 760.

Dans cette perspective, comment le SCoT peut-il justifier des mêmes besoins en surfaces d'extensions urbaines que ceux du SAR, et ce, sans qu'il y ait une analyse approfondie, commune par commune, des disponibilités existantes en zone AU (y compris en dents creuses) et de l'état de consommation des zones AU existantes, des potentielles de densification et des besoins en extension urbaines réactualisés au regard des perspectives de croissance de chacune de ces communes ?

A noter qu'en appliquant au prorata les besoins en logement retenues par le SCoT par rapport à ceux du SAR, le besoin d'extensions urbaines s'élèverait en théorie à 340 ha ($45\ 760/70\ 000 * 520$), contre 520 affichés dans le projet de SCOT.

S'agissant des besoins d'extensions urbaines à vocation économique, le SCoT reprend également tous les secteurs dédiés du SAR sans procéder à un bilan qualitatif des surfaces consommées et sans justifier des besoins réels à venir.

3. La préservation des espaces agricoles

◆ Le diagnostic agricole

Le rapport de présentation fait état d'un diagnostic cohérent et précis de l'agriculture qui constitue la composante structurante du Grand Sud.

Première région agricole de l'île (*part de la surface agricole du territoire non indiquée : 25 % du territoire du SCoT largement dominé par les espaces naturels ainsi défini dans le l'état initial de l'environnement provisoire?*), le bassin du Sud assure plus de 40 % de la production cannière locale. Il est également le siège de nombreuses organisations professionnelles (coopératives agricoles), d'industries agroalimentaires, du marché de gros....

Le rapport y détaille le poids des différents secteurs de production (canne à sucre, élevage, filière fruits et légumes...).

Aussi, de manière générale, le SCoT considère que l'enjeu stratégique pour la filière sucrière voire pour l'ensemble de la filière agricole réside dans la conciliation d'une « *gestion/consommation équilibrée et durable du foncier utile et productif, entre la nécessité d'urbanisation du territoire, d'une part, le maintien indispensable d'espaces agricoles effectifs, d'autre part, afin de maintenir voire développer ce qui représente, dans sa globalité, une filière économique stratégique et porteuse de valeur ajoutée et d'emploi pour l'ensemble du territoire régional, mais aussi, en particulier pour le Grand Sud.* »

→ L'enjeu stratégique agricole défini à l'échelle du territoire appelle quelques observations :

- Qu'entend le projet de SCoT par le maintien des **espaces agricoles effectifs** ? Cette notion importante devra être clarifiée et analysée lors de l'évaluation de la consommation de l'espace (voir supra).
- de manière générale, **quelle est la vision agricole du SCoT** ? S'agit-il d'une filière économique stratégique et porteuse de valeur ajoutée qu'il conviendrait de maintenir ou s'agit-il d'un patrimoine commun fortement concurrencé par la pression urbaine du fait de la régression de l'activité agricole...aux débouchés économiques limités? ← on relève ainsi une certaine incohérence entre les parties d'un même document.

◆ La vision stratégique du PADD

Sur quatre orientations stratégiques arrêtés au PADD deux sont relatifs à l'agriculture.

Axe 1.1.1 Limitation de la consommation des espaces agricoles

Dans une logique de filière et de valorisation des productions locales, le PADD prévoit cinq leviers en faveur de la préservation et du développement de la production et de l'espace agricole :

- mieux protéger les espaces agricoles
- augmenter les espaces agricoles via la récupération des terres en friches
- étendre les périmètres irrigués
- favoriser les projets agrotouristiques en lien avec les produits agricoles et créer les conditions pour la création d'hébergements agrotouristiques
- densifier la ville et permettre un développement urbain intégré : afin de lutter contre l'étalement urbain, le SCOT fixe comme objectif d'implanter au moins 70 % de nouveaux logements dans le tissu urbain existant (objectif repris dans l'axe 2)

Axe 3.3.3 Conforter les espaces agricoles et leurs productions

Il s'agit de promouvoir la diversification des cultures, notamment les productions à haute valeur ajoutée pour lesquels les espaces dédiés demeurent encore insuffisants :

- meilleure protection du foncier agricole
- promotion de la diversification des cultures notamment sur des productions à haute valeur ajoutée dont les fruits et légumes en voie de disparition pour compenser la rareté du foncier
- promotion et accompagnement des agriculteurs
- mobilisation de la commande publique en faveur de l'agriculture réunionnaise et de ses débouchés
- promotion d'une agriculture économe en ressource et peu polluante (gestion innovante des déchets)
- soutenir les produits identitaires en lien avec l'implication du Groupement d'Action Locale « Grand Sud Terres du Volcan » en faveur de la dynamisation des hauts marqués par l'omniprésence des activités agricoles traditionnelles.

Les axes du PADD définis en vue de la préservation et du développement de l'agriculture du Grand Sud constituent des orientations stratégiques fortes compte-tenu du poids que représente ce secteur dans l'économie du territoire.

Toutefois, ces **orientations demeurent très générales** et à ce titre dépasse le cadre même du territoire du SCoT car relevant **des orientations des autres politiques publiques** telles que la récupération des terres en friches, l'extension des périmètres irrigués...**ce qui amène à s'interroger sur la possibilité de leur traduction réglementaire au sein du DOO.**

♦ Orientations prescriptives du Document d'Objectifs et d'Orientation (DOO)

♦ Orientation prescriptive n° 1 – Les espaces agricoles

Sur le volet agricole, les prescriptions du SCoT reprennent intégralement celles du SAR, en intégrant notamment les possibilités d'implantation des infrastructures de transport, de production et de stockage de l'énergie, l'exploitation de matériaux, des unités de traitements de déchets, des installations de distribution d'eau...donc de l'ensemble des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics indispensables au développement du Grand Sud et ce en cohérence avec les observations des services de l'état du 16-01-2019.

Considérant que le DOO est la déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques du PADD en faveur de la préservation et du développement agricole du Grand Sud, on notera que ce dernier est très **peu prescriptif** sur le sujet de la préservation des espaces agricoles :

- absence de mesures de protection en vue d'assurer la sauvegarde de ces espaces
- aucune indication sur la diversification notamment les projets agrotouristiques

- absence d'indication de mesures compensatoires palliant à la perte du potentiel agricole éventuel si ce n'est que la démonstration « qu'aucun autre emplacement ou aucune autre solution technique n'était envisageable à un coût économique ou environnemental supportable pour la collectivité ».

Il est proposé de la rédaction suivante pour l'orientation prescriptive n°1:

« Dans les espaces agricoles, peuvent être autorisés, sous réserve de leur compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole dans l'unité foncière concernée, de la démonstration qu'aucun autre emplacement ou aucune autre solution technique n'était envisageable à un coût économique ou environnemental supportable pour la collectivité et sous réserve de mise en œuvre de dispositions utiles pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du projet sur l'environnement et l'économie agricole : (...) »

→ Par ailleurs, il convient de relever l'absence de cadrage par le SCoT concernant les installations des panneaux photovoltaïques au sol. Aussi compte-tenu de l'impact des fermes solaires sur l'espace agricole entraînant une perte du potentiel de production, le SCoT devra veiller à encadrer ce type d'installation.

◆ **Orientation prescriptive n°112 – Densifier la ville et permettre un développement urbain intégré**

Afin de lutter contre l'étalement urbain, le SCoT se fixe pour objectif d'implanter 70 % des nouvelles constructions au sein du tissu urbain existant dénommé « espace urbain de référence » situé à l'intérieur de la zone préférentielle d'urbanisation du SAR et regroupant à la fois les espaces urbains à densifier et les espaces d'urbanisation prioritaire du SAR.

→ **La cartographie des espaces à vocation urbaine ne précise pas la destination ainsi que la localisation des secteurs à densifier. Le travail attendu du SCOT en complément des prescriptions du SAR n'est pas réalisé.**

◆ **Orientation prescriptive n° A.3e – coupures d'urbanisation**

Le DOO reprend les dispositions du code l'urbanisme à l'article ~~L.121-42~~ L.156.2 lesquelles imposent de conserver aux coupures d'urbanisation leur caractère naturel et doivent conduire à classer ces espaces en zones naturelles ou agricoles dans les plans locaux d'urbanisme tout en affichant explicitement leur caractère de coupure.

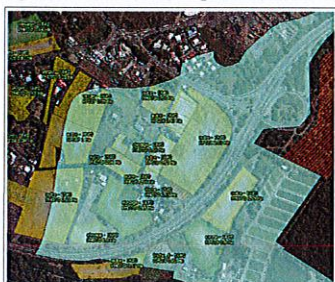
→ Les coupures d'urbanisation sont identifiées sur le schéma des « Espaces à vocation naturelle du Grand Sud ». Toutefois, celles situées sur des espaces agricoles sont répertoriées dans la catégorie « reste du territoire » de la cartographie « Espaces à vocation agricole du Grand Sud ». **Les coupures d'urbanisation à vocation agricole doivent affichées comme tel.**

→ Concernant les installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics (infrastructures de transport de personnes, de marchandises ou d'énergie, des installations de distribution, de traitement ou de stockage de l'eau, il conviendrait de compléter l'orientation prescriptive A3e comme suit :

« A titre exceptionnel, peuvent être autorisées dans les coupures d'urbanisation, sous réserve de leur compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole dans l'unité foncière concernée le cas échéant, de la démonstration qu'aucun autre emplacement ou aucune autre solution technique n'était envisageable à un coût économique ou environnemental supportable pour la collectivité, à condition de garantir leur « transparence écologique » et sous réserve de mise en œuvre de dispositions utiles pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du projet sur l'environnement et l'économie agricole : (...) »

◆ Orientation prescriptive n°A.5a - Les espaces de continuité écologique

Vu les cartographies « Espaces à vocation naturelle du Grand Sud » et « Espaces à vocation agricole », les espaces de continuité écologiques seront classés en zone naturelle au projet de SCoT, y compris ceux actuellement classés en zone agricole aux PLU en vigueur.



Commune de l'Etang-Salé – Les Sables

Actuellement, ce secteur délimité par la RN1 est classé en zone agricole au PLU en vigueur et en zone de continuité écologique au SAR. Dans la Base d'Occupation des Sols, il est considéré comme exploité en polyculture-élevage.

→ Sur les espaces de continuité écologique à usage agricole, le SCoT devra veiller au maintien de leur vocation agricole en précisant qu'ils recevront dans les documents d'urbanisme locaux un classement approprié.

Les prescriptions devront être adaptées notamment :

- La réhabilitation sans extension des bâtiments d'habitation existants est autorisée sous réserve de leur régularité ~~qu'elle ne s'accompagne pas d'extension~~ et que leur impact environnemental et paysager soit réduit ;
- ~~les constructions et les aménagements à vocation touristique, notamment pour l'hébergement, situés de préférence en continuité des zones agglomérées~~ les constructions à usage agrotouristique en vue de la diversification de l'activité agricole existante;
- ~~la création d'équipements dont la vocation scientifique justifie l'installation dans ces espaces ;~~

4. Avis de la DAAF sur le projet de SCoT Grand Sud arrêté

L'analyse du projet de Schéma de Cohérence Territoriale du Grand Sud arrêté le 23 avril 2019 conduit aux observations suivantes de la DAAF :

- **Sur la forme :**
 - l'absence des documents cartographiques à l'échelle appropriée (papier et SIG) ne permet pas l'appréciation des secteurs d'enjeux majeurs spatialisés par le SCoT qui doivent pouvoir être transposés aux PLU des communes du territoire du Grand Sud ;
 - les incohérences relevées dans l'écriture du dossier impactent la lisibilité du projet. Les évolutions annoncées par le courrier du Président du SMEP porteuse du SCoT du 03 juillet 2019 sont de nature à fragiliser la sécurité juridique du projet de SCoT. Formellement, la CDPENAF ne se sera donc pas prononcée sur le document final.

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.

- **Sur le fond :**
 - le projet de SCoT induit une consommation excessive car non justifiée des espaces agricoles, mais également naturels et forestiers et ce :
 - × en l'absence d'une analyse approfondie des capacités résiduelles du tissu urbain existant,
 - × et de bilan sur les extensions urbaines des PLU en vigueur.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 dire si la préservation des espaces agricoles sera garantie. Cette protection des terres agricoles est pourtant affirmée pourtant comme un enjeu majeur du SCoT.
A ce stade, la consommation potentielle des espaces agricoles naturels et forestiers semble pouvoir être réduite de plusieurs centaines d'hectares (200 ha?).

Du fait de ces manquements en termes de justification, et au regard de l'objectif de préservation des espaces agricoles, la DAAF ne peut pas émettre, en l'état, un avis favorable sur le projet de SCOT arrêté le 23 avril 2019.

5. Proposition d'avis pour la CDPENAF

Il convient de préciser que la révision du SCOT ayant été prescrite par délibération du 28 février 2005, le projet fait l'objet d'un avis simple de la CDPENAF.

Il est attendu du SMEP, sur le fondement de l'engagement écrit en date du 3 juillet 2019, qu'il lève les ambiguïtés du document et qu'il ajuste la consommation des terres agricoles au strict nécessaire : capacité de densification des zones urbaines existantes, état argumenté des besoins communes par communes, raisons du choix de la localisation des extensions en zone agricole, naturelle et forestière, argumentation du 0 artificialisation nette – principe Eviter Réduire Compenser (cf plan biodiversité – future loi foncière).

Dans ces conditions, un **avis favorable avec réserve pourrait être soumis à l'examen des membres de la CDPENAF le 24 juillet 2019.**

Il convient d'interroger le Président du SMEP en séance quant à la tenue des engagements contenus dans son courrier du 3 juillet 2019.

Le SMEP devra s'assurer de la participation des acteurs publics au processus de réécriture, dans un souci de disposer d'un document consensuel et partagé de tous, qui en tout état de cause, sera soumis au contrôle de légalité.

Pour le préfet et par délégation,



Le directeur de la DAAF,
Philippe SIMON