



COURRIER ARRIVE

30 JUL. 2019

0820

SMEP DU GRAND SUD

PRÉFET DE LA RÉUNION

Direction
de l'environnement, de l'aménagement
et du logement de La Réunion

Service aménagement et construction
durables

Unité aménagement planification

Saint-Denis, le 30 JUL 2019

Le préfet

à

Monsieur le président du SMEP

Objet : Avis de l'État sur le projet de SCoT Grand Sud

Pièce jointe : Avis de l'Etat sur le projet de SCoT arrêté

Par délibération du conseil syndical du 23 avril 2019, le SMEP a arrêté le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Dans le cadre de l'association des personnes publiques à cette procédure de révision et conformément à l'article L. 143-20 du code de l'urbanisme, le projet a été transmis pour avis de l'État le 30 avril 2019.

Cet avis de l'État exprime les observations sur le projet de SCoT arrêté, en veillant à sa cohérence interne ainsi qu'à sa parfaite compatibilité au regard du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) et des lois nationales telles que la Loi Littoral et la Loi ALUR.

Notamment, le principe fondamental d'équilibre entre un développement urbain maîtrisé et la préservation des espaces dédiés aux activités agricoles et à la protection des sites, milieux et paysages naturels est la priorité dans notre contexte insulaire. Or il ressort essentiellement de l'analyse ci-jointe que le SCoT arrêté n'a pas réellement recherché à lutter contre l'étalement urbain, en ne justifiant pas suffisamment ses besoins en extensions urbaines et économiques.

Mes services ont listé, dans l'avis de l'État joint, les principaux points à améliorer dans ce document sur ce sujet et sur les autres faiblesses qu'il présente. Il est par ailleurs cohérent avec l'avis de la Commission Départementale de Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers.

J'ai bien entendu votre volonté d'améliorer la qualité de votre projet de SCOT, afin qu'il réponde au mieux aux besoins et enjeux du Grand Sud. Ainsi, mon avis sur le document est favorable à la condition que l'ensemble des réserves et améliorations présentées dans le document soient prises en compte.

Mes services se tiennent à votre disposition pour vous accompagner dans cette démarche.

Le préfet
Pour le Préfet et par délégation
le Secrétaire Général

Frédéric JORAM

Schéma de Cohérence Territoriale

Grand Sud

Avis de l'État sur le projet arrêté le 23 avril 2019

Sommaire

Préambule.....	2
I. Le contenu du SCOT.....	3
.....
1 – Le contenu du rapport de présentation au regard de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme.....	3
2. Le contenu du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO).....	6
II. Des enjeux à mieux intégrer	9
1. La préservation des matériaux et la gestion des déchets.....	9
2. Les risques naturels et littoraux.....	9
3. Habitat et mixité social.....	11
Conclusion.....	16

Préambule

La communauté d'agglomération du Bassin Sud a arrêté un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) le 23 avril 2019 portant sur dix communes de l'île de la Réunion.

Ce présent avis de l'État devra être joint au dossier d'enquête publique en vertu des dispositions de l'article R. 143-9 du code de l'urbanisme.

L'avis de l'État s'attache ainsi à vérifier que le projet transmis est conforme au contenu attendu par le code de l'urbanisme et qu'il ne comporte pas de principes ou de règles de nature à compromettre la réalisation ou l'application des politiques nationales initiées par la volonté des pouvoirs législatifs et exécutifs. En ce sens, la recherche d'un équilibre entre un développement urbain maîtrisé, l'utilisation économe des espaces naturels, agricoles et forestiers et la protection des sites, milieux et paysages naturels est une priorité des politiques publiques portées par l'État. Éviter l'étalement urbain inutile contribue notamment à la lutte contre l'artificialisation des sols, objectif d'autant plus prioritaire dans un contexte insulaire, où la pression foncière est forte et le maintien du capital productif agricole et du capital naturel exceptionnel vital pour le développement durable de l'île.

Sur les dix communes regroupées au sein de ce SCOT, la moitié d'entre elles ont élaboré récemment leur PLU. Ces derniers, basé sur une réflexion approfondie, offrent une vision précise et territorialisée des besoins de développement des activités économiques et de logements et des extensions d'urbanisation nécessaires pour y répondre, tout en les limitant au strict nécessaire. Ces projets de territoire n'ont pas été pris en considération par le projet de SCOT, alors qu'ils auraient contribué à l'enrichir tant en termes de justification et que de territorialisation des besoins d'urbanisation au sein du Grand Sud. Cette absence de lien interroge par ailleurs la cohérence et la complémentarité entre le projet du territoire grand Sud et ceux des communes, qui le compose.

I. Le contenu du SCoT

J'attire votre attention sur l'incomplétude du document au regard des éléments attendus par les articles L. 141-1 à L. 141-26 du code de l'urbanisme qui soulève une forte fragilité juridique de ce SCoT arrêté.

1 – Le contenu du rapport de présentation au regard de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme

L'enjeu du SCoT est d'anticiper à l'horizon 2035 le développement du bassin Sud de La Réunion, et de poser les jalons qui lui permettront d'accueillir les besoins de la population future estimée à 360 000 habitants. Ainsi le SCoT fixe comme objectifs d'accueillir, d'ici 2035, 60 000 nouveaux habitants, soit un besoin de 45 000 logements supplémentaires. Le projet de SCoT prévoit de les inscrire dans l'espace urbain de référence qui allie les espaces urbains à densifier du SAR et les espaces d'urbanisation prioritaire et de consommer intégralement les quotas d'extension du SAR, pourtant initialement prévus pour 400 000 habitants dans le bassin Sud.

Ainsi les éléments explicatifs attendus, en lien avec la carte affichée (en page 34 du rapport de présentation), qui permettraient de justifier le choix de ce scénario, ne sont pas intégrés. Cette réserve est à lever.

a/ en termes de justification des choix sur les extensions urbaines et économiques

Les extensions urbaines

Le SCoT se base sur un diagnostic incomplet qui n'intègre pas la capacité de mutabilité des espaces déjà bâtis. Cette absence nuit à l'approche territoriale, pourtant initiée dans le rapport de présentation avec l'appropriation de l'étude sur la densification des dents creuses, effectuée par l'AGORAH. Les chiffres présentés dans le tableau du rapport de présentation en pages 110 et 111, relatifs au potentiel de logements sont de ce fait erronés et devront être corrigés. Ainsi, les extensions urbaines résidentielles évaluées de 403 ha semblent surestimées. Le SCoT méconnaît donc les exigences fixées à l'article R 141-2 du code de l'urbanisme en omettant la donnée « mutabilité du tissu urbain déjà bâti ». L'absence de prise en compte de cette donnée « mutabilité du tissu urbain déjà bâti » (zones U d'ores et déjà construites) indique qu'aucun effort de densification n'est attendu sur ces espaces. En outre cette analyse de la capacité de densification est essentielle pour répondre à la prescription N°5 du SAR relative à la densification des espaces urbains à densifier dans lesquels 50 % des logements nouveaux doivent être projetés. Ainsi, aucune considération n'a été portée à l'étude de l'évolution de la morphologie urbaine des secteurs déjà bâtis, pourtant présentée dans le rapport de présentation. Il en ressort que les objectifs chiffrés de consommation de l'espace fixés par le SCoT ne sont pas limités au plus juste des besoins identifiés.

Cette analyse de la capacité résiduelle des espaces urbains revêt une importance substantielle car elle sert d'appui aux orientations retenues dans le DOO. L'insuffisance de ce diagnostic entraîne dès lors la remise en cause du parti d'aménagement retenu dans le SCoT. En effet, si 50 % des logements nouveaux se font dans les espaces déjà urbanisés, alors seuls 22 500 logements sont à produire dans les zones non bâties, qu'elles soient déjà identifiées dans les documents de planification (zones AU ou U) ou à rechercher en extension d'urbanisation. Cette réserve est à lever.

> Les extensions économiques

Le rapport de présentation page 231 explique qu'il est nécessaire de trouver du foncier pour le développement économique ; toutefois il n'expose pas les besoins du territoire. Il indique aussi que « la stratégie est notamment d'économiser l'espace au sein des zones d'activités en réduisant l'emprise de stationnement, en favorisant les ateliers-relais, en densifiant les constructions.. ». **Le constat de cette situation doit trouver son illustration au regard du taux d'occupation des zones d'activités recensées actuellement sur le bassin Sud.** Ainsi les éléments présentés dans ce rapport de présentation n'apportent aucune justification des besoins économiques du SCoT et du choix d'ouvrir à l'urbanisation 93 ha de zones économiques sur le Bassin Sud. Par conséquent, le projet de SCoT méconnaît l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme relatif aux attendus du rapport de présentation du SCoT sur les choix retenus pour expliquer le projet d'aménagement. Il convient donc que le diagnostic du SCoT soit complété par une

démonstration de la pénurie du foncier économique et du niveau de saturation des zones d'activités du territoire, et d'une évaluation quantitative du besoin restant à couvrir, afin de pouvoir justifier des 93 ha d'extensions urbaines prévues au DOO à l'échéance 2035.

> Incohérence des documents

Le projet politique inscrit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) encourage les formes urbaines plus intenses en cœur de ville (page 5 du PADD- axe 1-1-2), la densification des zones urbaines à proximité des pôles d'échanges (axe 2-2-4 du PADD – page 18) ou encore de concentrer la ville en promouvant les formes urbaines plus intenses en cœur de ville (axe 2-3 du PADD – page 19). Or ce parti pris d'aménagement du SCoT n'est pas cohérent avec la consommation totale des extensions urbaines et économiques prévues par le SAR, pour une population plus nombreuse. Le SCoT doit assurer l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités économiques et la préservation des milieux, sites et paysages naturels. Or, les justifications erronées des extensions urbaines résidentielles conduisent à une consommation excessive de l'espace. De même l'absence de démonstration des besoins en matière économique ne permet pas de justifier de la consommation de ces espaces.

Ces éléments de démonstration font partie du contenu et des attendus fondamentaux d'un SCoT tels que prévus par le code de l'urbanisme et relèvent d'un manquement manifeste du document arrêté. Ces réserves sont à lever.

b/ identification des secteurs à densifier ou mutables

Aux termes de l'article L.141-3 précité et son alinéa 2, le SCoT doit identifier les secteurs où une approche qualitative du territoire par le paysage et l'architecture démontre le potentiel et l'intérêt d'une densification et/ou d'une mutation du tissu existant, permettant aux PLU de concentrer les études plus fines de capacité sur ces secteurs. Or cette identification est absente du rapport de présentation.

Il convient d'intégrer à minima une cartographie de ces secteurs à densifier ou mutables et de fournir une analyse dans le rapport de présentation. Cette réserve est à lever.

c/ absence d'articulation avec la loi Littoral

Selon l'article L. 141-3 précité, le rapport de présentation doit décrire l'articulation du SCoT avec les documents et normes supérieurs avec lesquels il doit être compatible. Cette description est plus qu'un simple rappel de la hiérarchie des normes, c'est aussi l'occasion d'expliquer, de manière synthétique, comment le SCoT a traduit, interprété et appliqué le contenu des documents supérieurs. Il s'agit d'une partie importante pour une bonne compréhension du SCoT qui peut permettre de lever des doutes et incompréhensions sur certains éléments du DOO ou du PADD. En l'espèce, l'articulation du SCoT avec la Loi Littoral est abordée dans l'évaluation environnementale en indiquant de façon erronée que le SCoT "n'est pas concerné". Ainsi le SCoT méconnaît la loi Littoral et compromet les objectifs fixés à l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme.

Ce point est source d'insécurité juridique pour les porteurs de projets notamment. Le SCoT doit donc réaffirmer les prescriptions de la Loi Littoral pour les communes concernées, et n'y apporter des précisions et compléments que dans un rapport de compatibilité. Cette réserve est à lever.

En outre, depuis la Loi Elan, le SCoT doit déterminer les modalités d'application de la loi Littoral notamment en définissant les critères d'identification des villages, agglomérations et secteurs déjà urbanisés et en les localisant. Par conséquent, la notion de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (HNIE) dans les différents PLU disparaît afin d'éviter le mitage des territoires si les permis de construire n'ont pas été délivrés avant le 31 décembre 2021 sur ces espaces. Or, le SCoT a la possibilité d'identifier des Espaces d'Urbanisation Intermédiaires, qui pourraient offrir un cadre de substitution aux PLU, leur permettant de maintenir des projets identifiés dans ces HNIE. Dans ce contexte, il est regrettable que la délibération du comité syndical du 23 avril 2019 indique qu'au regard du délai très court entre le vote de la loi ELAN et l'arrêt du SCoT, l'application de ces dispositions soit remise à une modification ultérieure du SCoT.

d/ une évaluation environnementale insuffisante au regard de la thématique « Trame Verte et Bleue »

La démonstration de la prise en compte des incidences notables sur l'environnement issues du diagnostic du rapport de présentation est absente.

Ainsi, comme écrit dans l'évaluation environnementale elle-même (page 46), « l'élaboration du SCoT aurait pu donner lieu à des réflexions pour affiner les enjeux liés à la trame verte et bleue à l'échelle du territoire Grand Sud et ce, au regard de ses spécificités territoriales. Cette démarche n'a pas été entreprise dans le projet de SCoT ». Le SCoT se limite à reprendre les cartes déjà existantes, principalement celle de l'étude de détermination et cartographie des réseaux écologiques de La Réunion publiée par la DEAL en 2014, et il n'identifie pas les corridors et réservoirs à préserver et restaurer.

En outre l'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement et les raisons qui justifient le choix opéré est manquant. Cette insuffisance est particulièrement regrettable compte tenu des modifications de la Zone Préférentielle d'Urbanisation (ZPU) dans le SAR/SMVM pour lequel l'impact environnemental n'a pas été vérifié.

e/ Le volet lutte contre l'insalubrité publique notamment l'habitat indigne, non traité dans le SCOT

La lutte contre l'insalubrité, n'est pas abordée dans le rapport de présentation qui ne prend pas en compte le projet de PILHI établi par la CIVIS en 2018 et qui doit être approuvé cette année, ni les données ZHPI 2008 pour le territoire de CASud. Le PILHI de la CIVIS a en effet, déterminé, suite au diagnostic de la situation, plusieurs actions à mettre en œuvre pour permettre de répondre au mieux à ces situations au travers notamment des dispositifs classiques d'améliorations, de reconstruction et de relogement avec la recherche de foncier disponible. **Cette étude doit s'inscrire dans le rapport de présentation du SCoT et dans les autres parties du document.** En effet, au-delà de l'éradication de l'insalubrité, se pose la question du devenir envisagé pour ces quartiers selon qu'ils soient amenés à se développer, ce qui interroge sur la capacité de les équiper, sur leur desserte en transport en commun, leur articulation avec les autres quartiers, ou selon que leur développement soit volontairement limité pour empêcher la reproduction du phénomène d'insalubrité.

Il convient de compléter le document avec à minima les données ci-dessous :

- l'analyse du parc de logement (privé/social, statut occupation...) et sa dynamique (prise en compte des Programmations Pluriannuelles de logements sociaux),
- la localisation de ce parc et notamment l'habitat indigne,
- l'analyse des demandes en logements sociaux,
- les dispositifs en cours ou à venir et les actions prévues (ANRU, PILHI...) et des projets d'aménagement.

f/ le volet des risques naturels et littoraux à actualiser et corriger

En application de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, le SCoT doit notamment répondre à l'objectif de prévention des risques naturels prévisibles. Sur le territoire du Grand Sud, la connaissance des risques naturels, qui doit guider les orientations et décisions d'urbanisme du Grand-Sud, est actuellement portée par les documents suivants : les Plans de Préventions des Risques Approuvés pour certaines communes du Grand Sud et le Porter à Connaissance pour les autres. Il ressort de ces documents que le territoire du Grand-Sud est concerné aussi bien par les risques d'inondation, de mouvements de terrain et littoraux. Or, il apparaît que les informations données par le projet de SCoT sur la connaissance des risques naturels est à actualiser. De plus, les dispositions retenues actuellement par ce projet doivent être renforcées pour garantir une meilleure prise en compte des aléas mouvements de terrain et littoraux.

En effet, le rapport de présentation se base essentiellement sur le Document Départemental des Risques Majeurs (DDRM) de 2016 qui n'a pas fait l'objet d'une mise à jour récente. Il appartient au SCoT de s'assurer, dans un souci de parfaite information du public, que les informations sont bien à jour et de les actualiser si nécessaire. Ainsi le rapport de présentation donne les informations relatives aux risques naturels (PPR approuvés, procédure en cours, aléas...) datant de 2016 non mis à jour au regard de la connaissance des risques naturels de 2019. **Le rapport de présentation doit donc être actualisé et certaines erreurs ou omissions doivent être corrigées.**

2. Le contenu du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO)

a/ Le volet habitat peu visible dans le SCoT et ne répond pas aux dispositions du code de l'urbanisme

> Absence de la justification de la répartition des logements par commune

Selon l'article L141-12, le DOO a pour objet de définir « les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs ». Or, le DOO sur ce point affiche des orientations très générales et peu prescriptives. Au regard de cet article, la justification de la répartition des logements par commune n'a pas été effectuée et les objectifs de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc de logements existant ne sont pas précisés. **Il en ressort un manque de territorialisation des objectifs de production de logements et notamment de logement social.** En effet, le SCoT aurait pu préciser, d'une part la manière dont les projets devront s'intégrer dans le tissu urbain et d'autre part les orientations en termes de logements (à minima privé/social) afin de s'assurer d'une bonne mixité sociale, selon la situation des communes. Aussi, il aurait été nécessaire de préciser le type d'habitat afin de ne pas aboutir à une dichotomie entre logements privés (individuels/collectifs) et logement social, compte tenu des densités et des objectifs de logements attendus. Le SCoT devrait ainsi, logiquement favoriser davantage l'habitat collectif à proximité des équipements, des lignes de transports et des activités commerciales et permettre de l'habitat individuel sur d'autres secteurs. De même, ces orientations auraient pu avoir également une transcription territoriale plus variée en fonction du rattrapage des objectifs de production de logements sociaux au titre de l'article 55 SRU.

> Mixité sociale à favoriser

En outre, les objectifs fixés dans l'orientation D.2 (production de logements aidés) du DOO ne permettent pas de s'assurer qu'ils favoriseront la mixité sociale en indiquant que les objectifs de logements aidés inscrits dans les PLU ne doivent pas être inférieurs à 40 % des logements nouveaux à construire, quelle que soit la situation des communes au regard des taux de rattrapage SRU. **Ainsi, le SCoT dont l'un des objectifs est de définir la politique de l'habitat au regard de la mixité, aurait pu limiter la production de logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) ou dans les quartiers qui en sont fortement dotés et, au contraire, prescrire de renforcer cette disposition dans des quartiers qui en manquent.**

b/ Les espaces agricoles

Le DOO est **peu prescriptif** sur la préservation des espaces agricoles. Or, il aurait été judicieux de veiller à encadrer les installations des panneaux photovoltaïques au sol au regard de l'impact des fermes solaires sur l'espace agricole entraînant une perte du potentiel de production.

> Les coupures d'urbanisation

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 être affichées comme telles.

L'orientation prescriptive A3e mériterait d'être complétée pour garantir la vocation attribuée à ces espaces et le respect de leur fonctionnalité écologique.

c/ Le volet biodiversité insuffisamment pris en compte dans les prescriptions

> Les continuités écologiques :

Le DOO ne semble quant à lui pas répondre aux attendus de l'article L141-10 du code de l'urbanisme indiquant que ce dernier doit déterminer « les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ». Aussi, **l'identification plus fine de la TVB devrait être réalisée et produite dans le DOO**, éventuellement associée à un plan de gestion permettant de préserver et remettre en état les continuités écologiques. **Cette réserve est à lever.**

Par ailleurs, l'Orientation prescriptive n°A.5a « les espaces de continuité écologique » du DOO prévoit à titre dérogatoire que « les espaces de continuité écologique inclus dans les zones préférentielles d'urbanisation, peuvent recevoir dans les Plans Locaux d'Urbanisme un zonage permettant d'y effectuer des extensions urbaines tout en veillant à mettre en œuvre les dispositions (servitudes et règles spécifiques, notamment) visant à préserver leurs fonctionnalités écologiques ou leur remise en bon état. ». **Cette dérogation paraît d'une part beaucoup trop large, d'autre part pas assez précise quant au type de dispositions visant à préserver ou remettre en état les continuités écologiques. Elle doit être revue et précisée, notamment en proposant les outils et modalités à intégrer au PLU.**

De manière symétrique, l'Orientation prescriptive n°B.2c « le choix des espaces à ouvrir à l'urbanisation » devrait a minima **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.**

➤ **La Trame Verte et Bleue :**

L'Orientation prescriptive n°A.5b « la trame verte et bleue » prévoit l'identification par les PLU de la trame verte et bleue à leur échelle en complément des espaces de continuité écologique. L'échelle cartographique de réalisation devrait être précisée pour que cette orientation soit opérationnelle (échelle recommandée : 1/5000 ème), et il devrait être rappelé l'intérêt de réaliser des prospections naturalistes complémentaires aux inventaires existants. Cette orientation devrait par ailleurs être renommée ou intégrée à l'orientation suivante pour plus de lisibilité, car on ne comprend pas en l'état la distinction opérée par le SCoT entre la trame verte et bleue et les espaces de continuité écologique faute d'une définition précise donnée par le document.

Cette réserve est à lever.

➤ **La lutte contre les espèces exotiques envahissantes (EEE) :**

Les espèces exotiques envahissantes constituent la première atteinte à la biodiversité en milieu insulaire océanique et leur dissémination dans le milieu naturel contribue à fragmenter et dégrader les habitats naturels. L'enjeu est cité dans le rapport de présentation même si l'état des lieux aurait pu être plus précis (par exemple : cartographie des principales EEE sur le territoire du SCoT). En revanche, **le sujet n'est pas mentionné dans le PADD et aucune mesure n'est prévue dans le DOO.** Pour y remédier, le point 2.3.3. « Développer la nature en ville » du PADD pourrait mentionner le recours exclusif pour les plantations à des espèces non envahissantes, adaptées à la zone et intégrant des espèces indigènes.

Par ailleurs, une orientation prescriptive s'appliquant aux différents types d'espaces (agricoles, naturels et urbains) devrait être ajoutée au DOO intégrant des préconisations concernant les espèces utilisées en plantation le cas échéant. À ce titre, le SCoT pourrait demander l'intégration dans les règlements de PLU de prescriptions visant à :

- favoriser dans les plantations les espèces végétales indigènes voire endémiques, adaptées au contexte bioclimatique, notamment en espaces naturels et agricoles ;
- proscrire l'introduction d'espèces envahissantes.

Ces prescriptions pourraient renvoyer à un cahier de recommandation paysagère annexé au PLU, comme déjà proposé par certaines autres communes à La Réunion. Cette annexe pourrait lister à titre indicatif les plantes concernées et renvoyer vers les sites de référence, ces listes pouvant évoluer au fil du temps (<http://daupi.cbnm.org> pour une liste d'espèces adaptées, <https://www.especesinvasives.re/especes-invasives/> pour les espèces à proscrire). Les collectivités pourraient en complément être invitées adhérer formellement à la démarche DAUPI pour concrétiser cet engagement.

➤ **La pollution lumineuse et conservation des oiseaux marins :**

L'enjeu de la pollution lumineuse et ses impacts mortels sur les oiseaux marins endémiques de La Réunion est bien abordé dans le diagnostic du rapport de présentation. Cependant **il ne trouve aucune traduction dans le PADD et le DOO** où il aurait pourtant sa place dans le point 1.2 « Protéger et mettre en valeur les richesses naturelles du Grand Sud » ou le point 1.4 « Prévenir et gérer les risques naturels et les nuisances ». **C'est d'ailleurs une des faiblesses du document pointée par l'évaluation environnementale (page 12).**

Pour y remédier, des prescriptions quant aux recours à l'éclairage public et aux types d'installations à favoriser en lien avec les recommandations de la SEOR, pourraient être intégrées. Ce dernier pourrait imposer aux PLU de :

- reprendre ces recommandations dans les règlements de PLU
- de les affiner si besoin sur certains secteurs à très fort enjeu, sur la base d'un diagnostic cartographique à réaliser en croisant les données d'impacts connus (échouage), les sources de lumière avérées et les axes de vol connus.

d/ Les espaces urbains de référence

« Les espaces urbains de référence » définis au DOO sont composés des espaces urbains à densifier (EUD) et des espaces d'urbanisation prioritaire (EUP) tels que définis par le SAR. Toutefois **cette orientation ne décline pas les modalités de localisation des développements urbains à venir**. S'agissant des espaces résidentiels, il est indiqué que la production de logements supplémentaires à produire sera localisée à 70 % dans l'espace urbain de référence. **Nonobstant la difficulté de mise en œuvre de cette disposition à l'échelle des PLU, son lien avec la prescription 5 du SAR, portant uniquement sur les EUD n'est pas explicite et reste à justifier.**

Cette réserve est à lever

e/ les risques naturels et littoraux

L'orientation prescriptive N°A.12a, reprend la prescription 12-2 du SAR. Or, cette disposition du SAR a été élaborée à une période où les PPR et les aléas connus concernaient essentiellement les risques d'inondation. Le SCoT doit l'enrichir pour tenir compte de la nouvelle connaissance des risques naturels.

Ainsi, dans sa rédaction actuelle, cette orientation peut entraîner des difficultés d'application pour les aléas inondation mais surtout pour les aléas mouvement de terrain et littoraux :

- Concernant les aléas « inondations », ceux-ci sont classés selon leur intensité en aléa faible, moyen ou fort ; l'aléa modéré en tant que tel n'existe pas. Il convient de noter que les aléas faibles (et pas uniquement les aléas moyens) « inondations » peuvent induire des dispositions particulières et des points de vigilance dans les opérations d'aménagements.
- Pour les aléas « mouvements de terrain », ceux-ci sont classés en aléas faibles, moyens, élevés ou très élevés. Les aléas moyens à très élevés sont caractérisés par un principe d'inconstructibilité. Toutefois les secteurs situés en aléas moyens mouvement de terrain jugés sécurisables peuvent être reconnus comme constructibles sous conditions par le PPR en vigueur.
- En ce qui concerne les aléas littoraux, sont considérés les aléas fort de recul du trait de côte de référence (sans prise en compte du réchauffement climatique) ou 2100 (avec prise en compte du réchauffement climatique) ainsi que les aléas faibles, moyens ou forts de submersion marine de référence et 2100. Selon le règlement type des PPR littoraux, la constructibilité des secteurs urbanisés ou non urbanisés (au sens du RNU) affectés par des aléas littoraux est définie à partir des grilles d'analyse ci-dessous :

Transcription réglementaire des aléas		SUBMERSION MARINE			
		Fort ref	Modéré ref	Faible ref ET Fort, Modéré ou Faible 2100	Nul ref ET Fort, Modéré ou Faible 2100
EROSION CÔTIÈRE	Fort	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge
	Fort 2100 ou Nul	Rouge	Rouge	Bleue	Bleue

Tableau 1 : Pour les secteurs urbanisés

Transcription réglementaire des aléas		SUBMERSION MARINE				
		Fort ref	Modéré ref	Faible ref ET Fort, Modéré ou Faible 2100	Nul ref ET Fort ou Modéré 2100	Nul ref ET Faible 2100
EROSION CÔTIÈRE	Fort	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge
	Fort 2100 ou Nul	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Bleue

Tableau 2 : Pour les secteurs non urbanisés

Par conséquent afin de s'assurer de la prise en compte de l'ensemble des risques naturels connus, il convient de reprendre la rédaction de la manière suivante : « [...], l'ouverture à l'urbanisation sera subordonnée au classement des espaces considérés par les plans de prévention des risques naturels, ou à la connaissance des risques :

- Pour l'aléa inondation, dans des secteurs d'aléa faible à moyen, en excluant les secteurs soumis à des aléas forts. Dans les zones d'aléa faible à moyens, des dispositions particulières [...] »
- Pour l'aléa mouvements de terrain, dans des secteurs d'aléas faible, en excluant les secteurs à des aléas moyens, élevés ou très élevés. Toutefois pourront être ouverts à l'urbanisation, les secteurs situés en aléa moyen qui auront été reconnus comme constructibles sous conditions par un Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles portant sur ce type d'aléa. Dans ces zones d'aléas moyens ouvertes à l'urbanisation, des dispositions particulières [...]
- Pour les aléas littoraux, dans des secteurs hors zone d'aléa fort recul du trait de côte et hors zone d'aléa fort ou moyen submersion marine avec ou sans prise en compte du changement climatique (respectivement aléa 2100 et aléa de référence). Dans les espaces non urbanisés à la date d'approbation du SCoT, l'ouverture à l'urbanisation pourra être admise pour les secteurs affectés à la fois par un aléa de submersion marine de référence nul et faible 2100 et par un aléa recul du trait de côte fort 2100 fort ou nul. Pour les espaces urbanisés à la date d'approbation du SCoT, l'ouverture à l'urbanisation (dents creuses, renouvellement urbain...) pourra être admis pour les secteurs affectés à la fois par un aléa de submersion marine de référence faible ou nul ET fort, modéré ou faible 2100 et par un aléa recul du trait de côte 2100 fort ou nul. Dans ces secteurs ouverts à l'urbanisation, des dispositions particulières (...)
- Pour les autres aléas naturels (feux de forêt...), hors des secteurs soumis aux aléas les plus importants.

Ces réserves sont à lever.

Par ailleurs afin de garantir un aménagement du territoire plus résilient et moins exposé aux risques, il est recommandé de rajouter une orientation prescriptive priorisant les ouvertures à l'urbanisation sur les secteurs non affectés par un aléa naturel connu ou sur ceux présentant l'aléa le plus faible. Néanmoins cette priorisation devra être modulable pour tenir compte et ne pas contredire les autres objectifs et enjeux présents dans le SCoT (protection des meilleurs espaces agricoles, trame verte et bleue, etc.).

f/ des cartes prescriptives au format illisible

Les éléments cartographiques présentés dans le Document d'Orientations et d'Objectifs, auxquels le SCoT confère une valeur juridique, sont inopérants et inexploitable au regard de l'échelle des documents (format 1/330000ème). Ainsi, ils ne permettent pas d'apprécier leur compatibilité avec le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) notamment au regard des modifications présentées de la zone préférentielle d'urbanisation. **Cette imprécision engendre des risques de recours, qui nuit également à la sécurité juridique du document.**

II. Des enjeux à mieux intégrer.

1. La préservation des matériaux et la gestion des déchets

a) Les matériaux

L'orientation prescriptive n° A.10 permet la préservation et la valorisation des gisements toutefois il conviendrait d'adopter la rédaction suivante : « secteurs identifiés dans le Schéma Des Carrières (SDC) ou le SAR », et non « SDC et le SAR », ces documents étant amenés à évoluer indépendamment.

La prise en compte des carrières dans les orientations prescriptives est à souligner, bien qu'il soit regrettable qu'une ouverture plus large des espaces carrières ne soit pas effectuée, vu le constat du diagnostic initial sur l'insuffisance des ressources alluvionnaires. De même, il aurait été judicieux d'annexer une carte des espaces carrières concernés.

Certaines prescriptions pourraient être améliorées en tenant compte des remarques ci-dessous :

- n° A.1 (espaces agricoles) : la restriction « en dehors des espaces irrigués actuels et futurs demande à être retirée, car trop restrictive au regard du retour d'expérience, d'une part, et contraire aux dispositions du SAR et SDC, d'autre part ; et la mention du PDEDMA mériterait d'être remplacée par PPGDND ;
- n° A.5a (continuité écologique) : il conviendrait d'adopter la rédaction suivante : « secteurs identifiés dans le SDC ou le SAR », et non « SDC et le SAR ». Il serait même opportun de retirer toute restriction sur ce sujet des espaces de continuité écologique, pour ne garder que la référence aux documents identifiés ci-devant.

b/ Les déchets

Les dispositions en matière d'implantation des équipements sont précisées au sein de l'orientation prescriptive n° A.9. Il conviendrait de vérifier que ces orientations ne sont pas contraires aux projets en cours, d'autant que certaines installations de tri-transit de déchets devraient pouvoir être implantées hors des zones urbaines, au regard des nuisances générées (exemple installations de broyage-compostage de déchets organiques, tri-transit de déchets du BTP), et que cette ouverture ne soit donc pas limitée aux seules installations d'élimination de déchets ultimes.

2. Habitat et mixité social

Les références sur la thématique habitat et logement suivantes devront être actualisées :

- une description du parc de logements (résidences principales et secondaires, part du locatif social) qui mérite d'être actualisée avec des données plus récentes. En particulier, en page 32 du tome 1, **la part des logements locatifs sociaux des communes nécessite d'être mise à jour** (données 2018 disponibles).
- Les objectifs SRU ont quant à eux évolué, par application de la Loi Egalité et Citoyenneté, et nécessitent également d'être actualisés : la commune de Cilaos est exemptée pour la période 2017-2019 et le maintien de cette exemption doit être réexaminé courant 2019, la commune de l'Entre-Deux est concernée par une procédure de carence, l'objectif SRU pour Saint-Pierre est maintenant fixé à 25% et non plus 20% comme indiqué dans le rapport. **Le SCoT aurait ainsi pu tenir compte des objectifs triennaux notifiés aux communes.**
- Des incohérences subsistent dans le dossier, par exemple en pages 223 et suivantes où les besoins s'élèvent à 48 389 logements et non 45 000 logements comme ambition affichée du SCoT Grand-Sud.

3. La protection de la ressource en eau

Le SCoT Grand Sud aurait mérité que l'enjeu Santé soit clairement identifié dans l'ensemble des documents. **Il est notamment regrettable que l'évaluation environnementale ne prenne pas en compte la thématique sanitaire de manière plus large**, car celle-ci est affectée par de nombreux choix d'aménagement : qualité de la ressource en eau, qualité de l'air, pollutions et nuisances dues aux activités...

Sur l'enjeu de l'Eau destinée à la consommation humaine, le diagnostic précise que 156 captages sont destinés à l'alimentation en eau potable (AEP) sur le territoire du SCoT du Grand SUD, parmi lesquels huit captages Grenelle (c'est-à-dire considérés parmi les plus menacés par les pollutions diffuses). 67 captages possèdent un périmètre de protection rapprochée (PPR) instauré par déclaration d'utilité publique et 31 bénéficient d'une zone de surveillance renforcée (ZSR). Or, 112 captages sont présents sur le territoire du Sud, dont 62 bénéficient d'une DUP. **Afin de présenter un état des lieux exact, il aurait été souhaitable de lister dans le détail les ressources concernées et leur localisation.**

Au niveau quantitatif, selon le diagnostic 2013 (Diagnostic Grand SMEP/SCoT, 2013), **les ressources exploitées sont insuffisantes pour assurer un service minimum aux usagers** (coupure de l'alimentation en période de fortes pluies). **La possibilité que la micro région sud soit déficitaire en période d'étiage à l'horizon 2030** (source SAGE Sud) est même évoquée. Ce constat met d'autant plus en exergue l'importance de **protéger les captages du territoire**. Toutefois, il convient de préciser que le diagnostic du SMEP date de 2013 et que des améliorations semblent avoir été apportées concernant l'enjeu de sécurisation de l'approvisionnement en eau potable.

En revanche, le diagnostic n'apporte aucune précision sur l'aspect qualitatif des eaux prélevées (pesticides, nitrates, micro-organismes, etc.) et sur la proportion d'eau distribuée qui fait l'objet d'un traitement adéquat pour la consommation humaine.

A cet effet, il est proposé des améliorations à certaines orientations du DOO :

- Orientation prescriptive n°A.6, la gestion de l'eau potable

« Afin de préserver les ressources permettant l'alimentation en eau potable des populations du territoire du Grand Sud, les Plans Locaux d'Urbanisme doivent prendre en compte l'ensemble des périmètres de protection des captages existants ou projetés. »

Cette mesure est importante, mais l'ARS souhaite qu'il soit spécifié que les captages ne bénéficiant pas de DUP doivent également être pris en compte. Il est également recommandé de transcrire les dispositions des DUP dans les règlements.

Le DOO autorise la réalisation de bassins de rétention ou de retenues colinéaires pour garantir un accès régulier à la ressource dans les secteurs enclavés, en particulier dans les Hauts. Sur ce point, il est rappelé que l'alimentation en eau potable des collectivités privées par une ressource autre que celle de la distribution publique, nécessite une autorisation préfectorale, conformément aux dispositions du code de la santé publique. Il est toutefois probable qu'une autorisation ne puisse être accordée pour toute ressource destinée à des usages de consommation, prélevée via une retenue collinaire, du fait de la complexité de maîtriser la qualité de l'eau brute issue de ce type de stockage. Pour les usages de consommation, d'autres origines doivent être privilégiées : eau souterraine, ou résurgences de sources notamment.

- Orientation prescriptive n°B.1, l'armature urbaine et Orientation prescriptive n°B.2c, le choix des espaces à ouvrir à l'urbanisation

Ces orientations définissent les densités applicables tant dans les espaces urbains de référence et les territoires ruraux habités que dans les zones préférentielles d'urbanisation. Il est préconisé de prendre en compte la présence de secteurs sensibles à enjeu sanitaire tels que les périmètres de protection rapprochée de captages et d'appliquer sur ces secteurs une densité moindre dans un souci de protection de la ressource.

De la même manière, il convient d'éviter d'ouvrir à l'urbanisation les espaces concernés par la présence d'un périmètre de protection rapprochée de captage, comme le préconise le SAGE Sud.

4) Le document d'aménagement commercial

Le Document d'Aménagement Artisanal et commercial définit 7 zones préférentielles de localisation du commerce périphérique (ZPLC): le centre commercial Grand Large et ZI N°1 à Saint-Pierre, le secteur Canabady-Casabona (existant et extension) à Saint Pierre, le pôle commercial Auchan à Saint-Pierre, la Concession Condé à Saint-Pierre, la ZAE de Bel Air (y compris entrée Ouest) à Saint-Louis, la ZAE des Grègues à Saint-Joseph, la rue du Général de Gaulle prolongée au Tampon.

Ces zones visent à mieux accompagner et à mieux maîtriser l'accueil d'équipements commerciaux « périphériques » de nature diverse (hypermarchés, supermarchés, centres commerciaux, grandes et moyennes surfaces spécialisées, retail-parks, pôles commerciaux thématiques de périphérie...). Ces zones ont pour fonction première de répondre à des problématiques d'implantation ou de développement de certains projets commerciaux particuliers (commerces de plus de 100 m², destinés à des achats exceptionnels, à vocation départementale ou intercommunale...).

Or, 6 de ces 7 zones sont concernées par les zones rouges ou bleues des PPR en vigueur, sans aucune mention de ces risques, de leur conséquence et de leur prise en compte dans le projet de SCoT, notamment dans le rapport de présentation. Aussi, l'aménagement de ces zones ne pourront être réalisé que conformément aux PPR applicables et en prenant en compte la connaissance des risques.

Considérant les enjeux liés à l'aménagement de ces ZLPC et plus généralement de chacun des types de secteurs commerciaux prévus par le DAAC, il est recommandé de rappeler de manière explicite que l'aménagement et l'implantation des commerces au sein de ces secteurs devront se faire dans le respect des PPR en vigueur et prendre en compte la connaissance des risques. Les aménagements et constructions ne devront notamment pas aggraver pas la vulnérabilité, les enjeux et les risques naturels au sein et dehors des secteurs.

Conclusion

Le projet de SCoT comporte de nombreuses insuffisances sur des points qui peuvent fragiliser grandement le projet de territoire et l'appréciation qui peut en être faite (en termes de maîtrise de l'artificialisation des sols, de préservation des espaces agricoles et de protection de la biodiversité).

De plus, le SCoT aborde de manière lacunaire certaines thématiques qui sont particulièrement à enjeux sur le bassin Sud (équilibre social de l'habitat, déchets, énergie renouvelable, ...).

Ainsi, le document arrêté ne paraît pas répondre au minimum attendu au regard des exigences du code de l'urbanisme et conduit à une consommation excessive de l'espace au regard des besoins du territoire notamment en n'intégrant pas concrètement la question de la mutabilité du tissu urbain existant et les besoins en matière de développement de zones d'activités économiques.

En outre, les cartes prescriptives affichées dans le DOO ne sont pas lisibles compte tenu de leur échelle. Il n'est donc pas possible d'apporter la garantie de la bonne prise en compte de la préservation des enjeux du territoire en termes de biodiversité, de risques, et de préservation de la ressource en eau. Il conviendrait de disposer dans le projet de SCoT destiné à l'enquête publique de cartographies lisibles, assorties d'une évaluation environnementale ayant examinée la portée du SCoT sur ces enjeux majeurs.

Au regard de l'ensemble de ces remarques, il est proposé un avis favorable sur ce document, sous réserve que l'ensemble des réserves substantielles détaillées dans le document soient prises en compte.

Pour le Préfet et par délégation
le Secrétaire Général

Frédéric JORAM

ANNEXES

Je vous invite à prendre en compte les préconisations suivantes relatives à la santé et à la consommation foncière.

- l'enjeu santé dans le cadre du SCoT :

> **Qualité de l'air ambiant**

La qualité de l'air sur cinq communes du territoire du SCoT est surveillée par Atmo-Réunion (Association pour la surveillance de la pollution atmosphérique) : l'Étang-salé, Saint-Louis, Le Tampon, Saint-Joseph et Saint-Pierre. Parmi les polluants mesurés, les particules fines (PM10 et PM2.5) ont connu un dépassement du seuil d'information et de recommandation, notamment sur la commune de Saint-Pierre.

Le volet sur la qualité de l'air mérite d'être plus développé, en identifiant notamment les secteurs susceptibles d'être affectés par une dégradation de la qualité de l'air : infrastructures routières, industries, zones d'activité, centres-villes, ...

Le SCoT représente également un moyen de prévenir les situations d'exposition en termes d'aménagement et d'occupation des sols. Il est recommandé de proposer des zones tampon autour des zones d'habitation et des lieux accueillant des populations sensibles, et un suivi renforcé de la qualité de l'air au niveau des secteurs identifiés comme susceptibles de connaître une dégradation de la qualité de l'air.

> **Radon**

Le radon est un gaz radioactif d'origine naturelle provenant du sol qui, dans certaines conditions, peut s'accumuler dans les bâtiments et porter atteinte à la santé des occupants. Le radon est reconnu cancérigène certain pour l'homme et peut être responsable de cancer du poumon.

Depuis le 1^{er} juillet 2018 la commune de Cilaos est classée en zone 2 de potentiel radon qui est définie comme une zone à potentiel radon faible mais sur lesquelles des facteurs géologiques particuliers peuvent faciliter le transfert du radon vers les bâtiments.

Cette information pourra être incluse au sein du SCoT et prise en compte par le PLU de la commune de Cilaos.

> **Champs électromagnétiques**

▪ Antennes relais

Le SCoT peut recommander que les bâtiments considérés comme sensibles et situés à moins de 100 mètres d'une station de base macro cellulaire, ne soient pas atteints directement par le faisceau de l'antenne (circulaire du 16 octobre 2001 relative à l'implantation des antennes relais). En l'absence d'une charte signée entre l'opérateur et la collectivité, la mise en place de nouvelles antennes relais devra se conformer aux mesures édictées dans le guide de bonnes pratiques entre maire et opérateurs pour l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile.

▪ Lignes électriques

Les orientations d'aménagement et d'urbanisme du SCoT doivent inclure une disposition liée à la prise en compte des champs électromagnétiques émis par les lignes électriques, notamment de très haute tension, dans les projets d'urbanisme de manière à respecter les distances minimales permettant de respecter les valeurs limites d'exposition des habitants aux champs électromagnétiques.

> **Nuisances et pollutions**

▪ Bruit

Au-delà des nuisances dues aux infrastructures de transport, il convient de ne pas négliger les nuisances dues aux activités (commerces, industries, artisanat). Ainsi, des préconisations pour l'urbanisation autour de ces installations auraient pu être formulées pour limiter les contraintes sur ces sites d'activités liés à la proximité d'habitations. De même, l'implantation d'établissements recevant du public, tels que gymnase, salle des fêtes, lieux musicaux... sont connus pour être source de conflit avec le voisinage. Leur éloignement des zones urbanisées aurait pu être abordé.

▪ Odeurs

Les zones de développement de l'urbanisation doivent notamment prendre en considération la proximité des secteurs d'épandage (matières organiques, etc.) compte tenu des risques de nuisances olfactives.

L'enjeu agricole

- L'analyse de la consommation foncière :

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

Aussi cette 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.

- Les espaces de continuités écologiques :

Les espaces de continuité écologique sont classés en zone naturelle au projet de SCoT, y compris ceux actuellement classés en zone agricole aux PLU en vigueur.

Il est recommandé que les espaces de continuité écologique à usage agricole, soient maintenus dans leur vocation agricole dans le SCoT en précisant qu'ils recevront dans les documents d'urbanisme locaux un classement approprié.

Les prescriptions pour les continuités écologiques devront être adaptées :

- ~~la création d'équipements dont la vocation scientifique justifie l'installation dans ces espaces ;~~
- ~~pour les zones à vocation agricoles, 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.~~