

25 octobre 2019

Syndicat du Sucre de La Réunion

Note technique relative au

en enquête publique

Projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Grand Sud

Initié il y a 15 ans, le projet de Schéma de Cohérence Territoriale du Grand Sud a été arrêté le 23 avril 2019 par le comité syndical du SMEP. Il fait actuellement l'objet d'une enquête publique au titre de l'article L143-22 du Code de l'urbanisme.

Le SCoT arrêté projette le territoire du Grand Sud à l'horizon 2035.

Le bassin de vie du Grand Sud concerne à lui seul 40% du territoire de La Réunion et 36% de sa population. Les dix communes qui le composent n'ont jamais été couvertes par un SCoT, pourtant la formalisation d'un projet de territoire partagé et la mise en cohérence des politiques sectorielles d'aménagement à l'échelle du Sud apparaissent depuis 20 ans comme une urgence permanente et une nécessité toujours plus prégnante. Le Grand Sud concentre en effet tous les enjeux et la complexité de la mise en équation des ressources du territoire à préserver, des dynamiques urbaines à organiser, de la croissance économique à stimuler.

Le Grand Sud se distingue notamment par la diversité de ses territoires ruraux, résultante d'un large éventail de conditions bioclimatiques et de l'histoire agraire. Ces territoires ruraux sont le support de fonctions à la fois environnementales, sociales et productives. L'agriculture et les activités agro-industrielles sont des piliers de l'identité, de l'économie et de l'attractivité du Sud. Au-delà de ses limites administratives, le Grand Sud contribue de manière prépondérante au projet agricole et agro-industriel de La Réunion. Il représente près de 45% de la surface agricole et 50% des emplois agricoles de l'île. Le bassin Sud est également le siège des principales entreprises agroalimentaires de l'île, premier secteur industriel de La Réunion.

Le développement des activités agricoles, la préservation et l'aménagement des espaces qui leur sont dédiés constituent un axe charnière et fort du projet de territoire afin de conforter :

- le maintien d'une capacité de production agricole et l'amélioration des conditions d'exploitation,
- la durabilité et l'adaptabilité des systèmes d'exploitation, les complémentarités et les synergies entre les usages des différents terroirs agronomiques et entre les filières de production et de transformation,
- les performances socio-économiques du secteur agricole et agroalimentaire qui représente 40 000 emplois, 13% de la population active, 25% des emplois marchands,
- l'identité paysagère et l'attractivité touristique,
- l'intégrité et les fonctions de la trame verte et des espaces de respiration inter-urbains,
- la limitation des risques d'érosion des sols et d'inondation,
- ...

Pour la filière canne-sucre-rhum-énergie et ses 18 300 emplois, le Grand Sud est un territoire de premier poids puisqu'il représente 45% des surfaces en canne de l'île et du volume de la production

cannière et 55% des exploitations. La sucrerie du Gol à Saint-Louis est dimensionnée pour traiter annuellement un million de tonnes de canne et produire 110 000 tonnes de sucre. La centrale thermique du Gol et la turbine à combustion de Saint-Pierre qui produisent de l'électricité à partir de bagasse et de bioéthanol issu de la mélasse représentent 93% de la puissance installée du parc de production électrique du Sud.

Le foncier dédié à l'agriculture et ses contraintes sont certainement le premier facteur limitant le développement des filières agricoles en général et de la filière canne-sucre en particulier. Le maintien d'une agriculture familiale et du tissu d'exploitations agricoles à taille humaine est une priorité partagée par les acteurs agricoles, industriels et les pouvoirs publics. Dans ce contexte, le développement des filières et la progression des performances technico-économiques des exploitations supposent un volontarisme et des actions fortes et coordonnées en matière notamment de planification territoriale et de protection des terres de meilleure valeur agronomique.

Le diagnostic territorial du SCOT pour sa partie consacrée à l'agriculture et à l'agro-alimentaire aborde les relations et les synergies entre les systèmes d'exploitation, les productions et les filières et rappelle à juste titre que « *l'enjeu d'avenir, pour la filière sucrière mais, au-delà, valable pour l'ensemble de la filière agricole, est bien de concilier 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.* »

En effet, la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation excessive des sols, tout comme l'évolution des modes d'aménagement pour produire des centralités urbaines plus fonctionnelles, denses, attractives et sobres sont des priorités des politiques publiques nationales et du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) adopté en 2011.

Or, la lecture et l'analyse du projet arrêté révèlent au contraire des faiblesses majeures touchant :

- à la cohérence interne du document qui apparaît confus,
- au respect et à l'appropriation des exigences réglementaires et des principes issus des lois et des documents d'orientation ou de planification de portée supérieure,
- à la déclinaison opérationnelle à l'échelle d'application du SCOT des enjeux d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, la protection des milieux et des paysages naturels.

Nous expliquons cette analyse plus en détail et formulons en conséquence des demandes de modification dans les pages suivantes.

I. Les défauts de cohérence interne et de contenu du projet :

I.1) Entre le rapport de présentation, PADD, DOO et la note de synthèse

L'exposé des choix retenus pour établir le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et le document d'orientation et d'objectifs (DOO) est une clé de voûte majeure de la rédaction d'un SCoT. C'est un chapitre attendu du rapport de présentation (L.141-3 c. urb.) qui alimente notamment le débat du PADD en Conseil Communautaire (L.143-18 c. urb.).

Dans le projet de SCoT soumis à enquête publique, les 7 axes stratégiques développés dans le rapport de présentation (pages 216 à 241) sont ceux exposés et validés lors de la séance du Conseil Communautaire du 23 avril 2019. Ces sept axes sont également ceux présentés dans la Note de synthèse du projet de SCoT. Or le PADD s'articule lui en 4 axes stratégiques : l'architecture, la formulation et le contenu de ces axes diffèrent des axes exposés dans le rapport de présentation et dans la délibération de l'arrêt du SCoT. **Ces différences de fond entre les pièces constitutives du SCoT touchent à l'économie générale du projet. Le manque de cohérence entre l'exposé des choix retenus dans le rapport de présentation et leurs déclinaisons dans le PADD et le DOO génère des ambiguïtés sur les intentions et les orientations stratégiques.**

I.2) Sur l'horizon temporel du projet et les perspectives démographiques retenues

Dans les documents qui composent le SCoT, les données démographiques retenues et l'horizon temporel ne permettent pas de comprendre clairement le parti pris d'aménagement retenu.

- Le rapport de présentation, en page 20 et 21, rappelle d'une part que le SAR de 2011 prévoyait au moment de son adoption une population totale pour le Grand Sud de 400 000 habitants en 2030. Ces projections sont revues à la baisse au regard des tendances observées ces dernières années. Ainsi, sur la base des dernières projections produites par l'INSEE (octobre 2018), il est indiqué que les projections démographiques retenues pour le projet de SCoT prévoient une population totale pour le Grand Sud de l'ordre 361 210 habitants en 2035, chiffre arrondi ensuite à 365 000 habitants.
- Dans ces mêmes pages, il est indiqué que le seuil de 400 000 habitants dans le Grand Sud ne sera pas atteint avant 2045. Le rapport de présentation ne cite aucune source. La dernière publication¹ (novembre 2017) de l'INSEE sur les projections démographiques à long terme fait état d'une population totale pour le Grand Sud de 390 000 habitants en 2050.
- Malgré cela, l'exposé des choix retenus pour établir le projet de SCoT indique en page 216 que *« Le SMEP/SCoT a opté dès 2013 pour une projection démographique d'une Grand Sud à 400 000 habitants. Cependant l'évolution de ces 6 dernières années ont plutôt montré un tassement du peuplement du territoire d'où le choix d'une base de travail retenu pour ce SCoT d'une population estimée à 360 000 habitants en 2035 (source INSEE), sachant que la réflexion globale et l'ambition des élus locaux portent toujours sur l'aménagement d'un territoire qui devra accueillir 400 000 habitants entre 2040 et 2045. C'est donc à ce niveau que la stratégie pour le développement d'un bassin de vie de 400 000 habitants prend tout son sens »*.
- L'Evaluation environnementale, en page 14, dans les motifs pour lesquels le projet a été retenu indique que le Grand Sud accueillera 100 000 nouveaux habitants (soit une population de 400 000 habitants) à l'horizon 2030.

¹ Insee Analyses, La Réunion n°29 de novembre 2017

- En page 218 du rapport de présentation, il est indiqué que les sept grands axes stratégiques sont établis pour un horizon de développement à 2035. La délibération d'arrêt du projet cite également un horizon de développement à 2035 sans préciser les projections démographiques retenues et finalement, le PADD (axe 2) projette « l'équipement du territoire pour un bassin de vie de 400 000 habitants à long terme ».
- La note de synthèse du projet précise que « *les membres du SMEP pensent qu'une accélération du processus démographique demeure envisageable à moyen terme* » bien que cette affirmation soit contredite par les différentes études de l'Insee et par les éléments de diagnostic contenu dans le rapport de présentation.

I.3) Sur l'application prescriptive des cartes, leur échelle et leur exploitation pour les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)

Les cartes prescriptives du DOO sont inadaptées à leur vocation et à l'échelle d'application du SCoT.

Il est indiqué en page 3 du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) que les représentations graphiques illustrant des orientations prescriptives ont la même valeur juridique que les orientations prescriptives du DOO.

Ces cartes doivent d'une part être compatibles avec le Schéma d'Aménagement Régional et d'autre part sont vouées à être déclinées et précisées à l'échelle des Plans Locaux d'Urbanisme pour lesquels elles doivent constituer un cadre opérationnel. Or les cartes prescriptives insérées dans le DOO sont présentées sans *fond de carte* et à l'échelle de 1/333 000ème. Les cartes du SAR sont données au 1/200 000ème. Ainsi les cartes du DOO s'avèrent inexploitable tant pour la question de leur compatibilité avec le SAR que pour leur portée prescriptive vis-à-vis des PLU.

1.4) Sur la démarche d'évaluation environnementale au cours de l'écriture du projet

L'évaluation environnementale a été conduite après l'écriture du SCoT. Cette démarche n'a donc pas pu alimenter l'élaboration du projet. Dans son avis La Mission Régionale d'Autorité Environnementale demande au SMEP « *de reprendre intégralement la démarche d'évaluation environnementale de manière à ce que le projet de SCoT du Grand Sud puisse intégrer de manière plus satisfaisante les enjeux environnementaux présents* » et indique par ailleurs que la démarche d'évaluation environnementale « *ne permet pas de s'assurer que les choix opérés sont justifiés au regard des incidences du SCoT sur l'environnement et la santé humaine* ».

1.5) Sur l'évaluation du projet au regard de documents cadre :

L'analyse de la compatibilité avec le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) est absente des documents du projet de SCoT.

Le projet de SCoT et le scénario d'aménagement n'est pas évalué au regard **des objectifs de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie.**

1.6) Avec des références au code de l'urbanisme caduques

Le projet de SCoT fait référence à des dispositions caduques du Code de l'urbanisme : en page 3 du DOO, la référence à l'article L.122.1.4 du code de l'urbanisme est à remplacer par le **L.141.5.** et le 3° est à ajouter.

En suivant, les articles « **L.122-2-5 à L.122-1-10, et R.122-3 du code de l'urbanisme qui précisent le contenu obligatoire du DOO** » sont à remplacer par les articles **L.141-6 à L.141-22 et R.122-3.**

II. Des orientations et des prescriptions inopérantes pour les espaces et les activités agricoles

Préalablement, il convient de rappeler que :

- Le SCOT *intégrateur* a notamment une obligation de compatibilité avec le Schéma d'Aménagement Régional 2011, une obligation de prise en compte du Schéma Régional Climat Air Energie 2013 et une obligation de connaissance du Plan Réunionnais de Développement Durable de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (PRAAD) 2014.
- La Chambre d'Agriculture a réalisé pour le compte du SMEP Grand Sud entre 2008 et 2010 une Etude de Développement Rural du Grand Sud. Celle-ci proposait notamment une lecture des différents terroirs du Sud et de leurs enjeux agricoles, urbains et environnementaux ainsi qu'un large volet de recommandations et d'orientations pour la prise en compte et le développement des activités agricoles dans le SCOT qui intégrait les différentes échelles des exploitations, des filières de production organisées, des productions de *niche* ou de *terroirs* et des activités agro-industrielles. Il est regrettable que le SCOT ne mentionne ni ne s'appuie sur ce travail.

- En matière d'agriculture, au sens large, il appartient au SCOT non pas de se substituer aux prérogatives ou aux compétences des exploitants agricoles, aux institutions compétentes ou aux documents d'orientation spécifiques mais bien de favoriser les conditions d'exploitation et de développement économique des acteurs agricoles ou industriels ; cela en préservant les espaces de meilleur potentiel agronomique et les terrains ayant bénéficié d'investissements publics ou privés pour leur équipement et l'amélioration de leur potentiel agricole, en favorisant la compacité et la continuité des bassins de production, en limitant les potentiels conflits et de voisinage, en privilégiant la protection des secteurs offrant les meilleurs avantages comparatifs quant aux conditions de production ou d'écoulement des produits, en facilitant le fonctionnement des territoires ruraux et par exemple les déplacements et les flux agricoles.

Le diagnostic territorial identifie l'agriculture comme 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.*

S'agissant des espaces et des activités agricoles, l'exposé des choix retenus pour établir le PADD et le DOO entend ,

- (p.218-219) (1.) Préserver et développer les espaces agricoles :
 - a) *accorder une priorité absolue au développement de la production et la préservation de l'espace agricole,*
 - b) *limiter la consommation de foncier,*
 - c) *veiller à augmenter les surfaces agricoles utilisées par la récupération des terres en friches et l'extension des périmètres irrigués,*
 - d) *être vigilant sur le développement des projets agro-touristiques, à envisager en lien avec les produits agricoles des terroirs, et sur la création d'hébergements agro-touristiques, qui ne devront pas empiéter sur l'espace réservé à la production agricole.*
- (p.231-232) (2.) Accompagner l'agriculture et la ruralité sudistes :
 - e) *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,*

- f) *accompagner les collectivités pour [...] augmenter les surfaces en agriculture ou d'agro-tourisme,*
- g) *soutenir l'activité rurale des Hauts du Sud à travers le programme LEADER porté par le SMEP et développer les nouvelles filières,*
- h) *soutenir l'innovation en matière d'agro-transformation*
- i) *finaliser l'Observatoire Rural du Sud en cours de création au sein du SMEP.*

L'exposé des motifs est un chapitre charnière de l'écriture et de la cohérence du SCoT et les orientations rappelées ci-dessus constituent l'ossature de l'ambition agricole, au sens large, du SCoT. Les grands axes ((1.) et (2.)) de l'exposé des motifs nous apparaissent certes adaptés mais nécessiteraient d'être explicités et étayés par des éléments de diagnostic d'autant que le contenu de certaines orientations ((a)) n'entrent pas dans le champ de compétence d'un SCoT ou ne trouvent pas de traduction dans le PADD et/ou le DOO.

Nous expliquons et développons ces remarques ci-après en reprenant l'architecture de l'exposé des choix et en rapprochant ces axes avec les orientations du PADD et celles du DOO.

(1.) Sur la préservation et le développement des espaces agricoles.

Pour mémoire, le tableau suivant présente des extraits du projet de SCoT relatif à cet axe.

Rapport de présentation – Exposé des motifs p.218	PADD p.4	DOO p.4 et p.30
a) accorder une priorité absolue au développement de la production et la préservation de l'espace agricole, b) limiter la consommation de foncier, c) veiller à augmenter les surfaces agricoles utilisées par la récupération des terres en friches et l'extension des périmètres irrigués, d) être vigilant sur le développement des projets agro-touristiques, à envisager en lien avec les produits agricoles des terroirs, et sur la création d'hébergements agro-touristiques, qui ne devront pas empiéter sur l'espace réservé à la production agricole.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mieux protéger les espaces agricoles ▪ Augmenter les espaces agricoles utilisés dans le Sud notamment par la récupération de terres en friche, ▪ Etendre les périmètres irrigués, ▪ Favoriser les projets agro-touristiques en lien avec les produits agricoles et créer des conditions pour la création d'hébergements agro-touristiques dans les pôles touristiques du Sud 	<p>A.1, les espaces agricoles Les espaces agricoles identifiés par le schéma [la carte au 1/333 000ème) « espaces à vocation agricole du Grand Sud » doivent être maintenus dans leur vocation.</p> <p>C.5a, les secteurs d'aménagement à vocation touristique Il s'agit principalement des bourgs de proximité à vocation touristique, du centre-ville historique de Saint-Pierre et des zones d'aménagement littorales, mais aussi les zones à forte valeur culturelle et mémorielle comme Maison Rouge ou les vestiges du patrimoine industriel. Ces secteurs sont identifiés au schéma de « l'armature urbaine du Grand Sud » par une étoile verte. [...]</p>

Tableau 1

Ci-après, vous trouverez nos remarques et demandes de modifications faisant référence au tableau 1, et reprenant la numérotation.

(a) Sur la priorité absolue au développement de la production et la préservation de l'espace agricoles

Dans les 375 pages du projet de SCOT, aucun chiffre n'est donné sur l'état des lieux et les objectifs relatifs à la sole agricole globale.

Pourtant, le Schéma d'Aménagement Régional ainsi que le PRAAD développent des objectifs chiffrés sur lesquels sont fondés la stratégie de maintien de grands équilibres territoriaux et le développement économique du secteur agricole.

Le SAR 2011 programme ainsi une extension globale des zones agricoles de l'ordre de 15% à l'échelle de l'île afin d'atteindre 68 000 hectares de surfaces d'emprise soit 50 000 hectares de surface agricole utile. Les espaces dédiés aux activités agricoles sont identifiés sur la carte de destination générale des sols et dans les prescriptions au sein :

- des espaces agricoles où la vocation agricole est exclusive,
- des coupures d'urbanisation où la vocation agricole est prioritaire
- des continuités écologiques où la vocation agricole est conditionnée.

Ces objectifs doivent être déclinés dans le PADD et le DOO du SCOT et précisés au regard de la géographie et des enjeux spatialisés propres au territoire du Grand Sud.

Sur le plan qualitatif, ce projet ne s'approprie pas et n'évoque pas :

- les conditions de viabilité technico-économiques des exploitations agricoles,
- les structures et les systèmes de production des exploitations agricoles, leurs contraintes et leurs perspectives de développement,
- les conditions de durabilité, économiques, sociales et environnementales, de performances des exploitations,
- les contraintes spécifiques, les leviers de développement et les perspectives des filières agricoles et agro-industrielles,
- les synergies à conforter entre terroirs et entre filières ainsi que les aménités à conforter entre agriculture et développement urbain, gestion des enjeux écologiques et environnementaux, limitation des risques naturels.

Par suite, le PAAD et le DOO devraient formuler des prescriptions plus opérantes ou pratiques tenant compte :

- de la hiérarchisation du potentiel agronomique des sols,
- des avantages comparatifs et des enjeux spécifiques des terroirs,
- du maintien et de l'amélioration du fonctionnement des espaces agricoles et des conditions de travail, de performance et de durabilité des exploitations,
- de l'organisation, de la logistique des filières de production.

Il convient de rappeler qu'une planification efficace du territoire permet de favoriser les synergies entre les filières de production, leur durabilité, leur ancrage territorial. Les dernières études de l'ODEADOM² (2018) mettent en évidence qu'il n'y a pas de concurrence ou d'antagonisme à La Réunion entre les objectifs d'autosuffisance en fruits et légumes et le maintien des surfaces et de la

² Office de Développement de l'Economie Agricole d'Outre-Mer : Rapport « Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-Mer ? », novembre 2018.

performance des filières canne-sucre-rhum-énergie et d'élevage. La mobilisation effective d'une partie des friches identifiées doit permettre d'atteindre ces objectifs et de conforter les exploitations et le modèle agricole. La robustesse du modèle agricole réunionnais repose sur un pivot canne-sucre permettant de garantir des revenus pour des volumes de production non limités, donnant ainsi une sécurité et une visibilité aux agriculteurs.

Le diagnostic territorial, l'exposé des choix, le PADD et le DOO n'évoque pas la question de la logistique des filières agricoles. Pour la filière canne-sucre-rhum-énergie, la gestion logistique est un enjeu majeur de performance. L'implantation et la modernisation des centres de réception de canne sont un élément déterminant des équilibres économiques tant pour les agriculteurs que pour les industriels. Le territoire du Grand Sud compte cinq centres de réception de canne : Le Gol, Casernes, Grand Bois, Langevin et Baril. Leur emplacement, au barycentre des bassins de production, est dicté par l'optimisation des coûts de transport. Chaque exploitation trouve un centre de livraison dans un rayon maximal de 10 à 15 km.

Le PRAAD affirme que *les centres de réception de canne et leur localisation participent à la réalisation d'une logistique de transport viable et opérationnelle pour la filière et qu'il est nécessaire de protéger durablement les plateformes de réception et leurs environnements et accès.* » (p.39).

Un protocole d'accord tripartite visant la protection des centres de canne a par ailleurs été établi en 2014, co-signé par l'Etat, la Chambre d'Agriculture, les représentants des planteurs et les représentants industriels dans le cadre du Comité paritaire interprofessionnel de la Canne et du Sucre (CPCS).

Ainsi il est indispensable d'intégrer dans le DOO du projet de SCOT une orientation prescriptive spécifique relative à la pérennité et à la sécurisation logistique des infrastructures (en particulier les centres de réception) et des réseaux routiers liés au fonctionnement de la filière canne-sucre-rhum-énergie.

(b) Sur la limitation de la consommation de foncier

Pour une estimation démographique de 365 000 habitants en 2035 (ou 400 000 habitants en 2045), le projet de SCOT prévoit d'utiliser la totalité de l'enveloppe maximale des droits à extension autorisés par le SAR en 2011 et prévus pour 400 000 habitants à 2035 ; cela sans produire les éléments de diagnostic et les justifications minimales exigées par le Code de l'urbanisme. Nous détaillons ces éléments en troisième partie.

Ces extensions sont quasiment exclusivement prévues en soustraction d'espaces agricoles et sans conditions liées :

- à la qualité ou au potentiel agronomique intrinsèques des terres,
- aux investissements publics d'aménagement des espaces ruraux,
- à la qualité agricole et au potentiel technico-économiques des exploitations,
- aux perspectives et projets de développement des filières
- aux interactions, synergies, aménités entre les espaces agricoles et les enjeux et opportunités urbaines ou environnementales
- à des critères quantitatifs et qualitatifs de réalisation du projet urbain.

Ces conditions doivent donc être retranscrites dans le PADD et les prescriptions du DOO.

(c) Sur la récupération des terres en friches et l'extension des périmètres irrigués évoqués dans l'exposé des motifs

Ces sujets sont évoqués dans l'exposé des motifs alors que le diagnostic territorial du projet de SCOT n'aborde ni la question des friches en zone agricole ni celle des périmètres irrigués (problématique quantitative, qualitative, spatialisée...). Aucune information, ne serait-ce que descriptive de la situation actuelle, n'est donnée sur ces sujets.

Le PADD se limite à reprendre ces deux orientations sans aucune autre précision. En cela, le SCOT est moins prescriptif et moins opérant que le SAR. A noter que ces orientations relèvent de politiques publiques indépendantes du SCOT.

In fine, il est demandé que :

- dans le DOO soient ajoutés des objectifs quantifiés et cartographiés,
- le SCOT définisse des orientations prescriptives de nature à favoriser ces politiques ou de nature à établir des critères de choix et de priorités pour l'aménagement du territoire.

(d) Sur la vigilance concernant le développement des projets agro-touristiques et la création d'hébergements agro-touristiques

On observe un décalage de fond et d'intention entre la formulation retenue entre l'exposé des motifs et le PADD. L'exposé des motifs souligne la vigilance nécessaire sur ces questions et instaure un principe de non concurrence entre la création d'hébergements et l'espace réservé à la production agricole. Le PADD entend uniquement favoriser, sans condition ou sans les préciser, les projets agro-touristiques et « *créer des conditions* », sans aucune précision, pour la création d'hébergements agro-touristiques dans « *les pôles touristiques du Sud* ».

Dans le DOO, le terme d'agro-tourisme ne figure pas une seule fois. Il y a donc là aussi une incohérence manifeste entre l'exposé des motifs, le PADD et le DOO. S'agissant de tourisme au sens large, les « pôles touristiques du Sud » évoqués dans le PADD ne sont pas précisées dans le texte ou les cartes du PADD. Dans le DOO, l'orientation C.5a évoque les « secteurs d'aménagement à vocation touristique » en précisant que *ces secteurs sont identifiés au schéma de « l'armature urbaine du Grand Sud » par une étoile verte*. Or il n'y pas d'étoile verte sur cette carte et une telle carte est également absente du diagnostic.

Il est donc demandé d'harmoniser l'écriture du projet de SCOT sur cette thématique pouvant contribuer au mitage des espaces agricoles comme nous le démontre l'évolution passée des autorisations de constructions ,pour ce type de projet. **Une non concurrence entre la création d'hébergement et l'espace agricole réservé à la production agricole est à prescrire.**

(2.) Sur l'accompagnement de l'agriculture et de la ruralité sudiste, les choix en faveur de l'économie rurale

Pour mémoire, le tableau suivant présente des extraits du projet de SCOT relatif à cet axe.

Rapport de présentation – Exposé des motifs p.231, 232	PADD p.27	DOO
<p>e) 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,</p> <p>f) Accompagner les collectivités pour la recherche de toutes solutions permettant d'augmenter les surfaces en agriculture ou d'agro-tourisme (récupération de terres en friches en liaison avec la SAFER par exemple),</p> <p>g) Soutenir l'activité rurale des Hauts du Sud à travers notamment le programme LEADER porté par le SMEP et développer les nouvelles filières,</p> <p>h) 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,</p> <p>i) Finaliser l'Observatoire Rural du Sud en cours de création au sein du SMEP.</p>	<p>3.3 Conforter les espaces agricoles et leurs productions</p> <p>3.3.1 Promouvoir la diversification des cultures, notamment les productions à haute valeur ajoutée :</p> <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 des déchets) 	Aucune orientation dans le DOO

Tableau 2

Ci-après, vous trouverez nos remarques et demandes de modifications faisant référence au tableau 2, et reprenant la numérotation.

Nous constatons qu'aucune de ces problématiques ((e) à (i)) évoquées dans l'exposé des motifs n'est étayée par des éléments d'analyse produits dans le diagnostic territorial. De plus, certaines problématiques (hormis la protection du foncier et la gestion des déchets qui doivent être conservées) n'entrent pas dans le champ de compétence d'un Schéma de Cohérence Territorial. (l'orientation n°A.9 relative au traitement des déchets ne concerne pas les activités agricoles).

L'absence de traduction du PADD dans le DOO sur ces sujets révèlent les lacunes du projet de SCOT sur ces questions et ne permet d'évaluer les intentions et les effets du SCOT. **A moins d'identifier dans le DOO des orientations prescriptives correspondantes aux choix et aux objectifs du PADD, ces sujets doivent être supprimés de l'exposé des motifs et du PADD.**

→ **Résumé des demandes de modifications du DOO concernant les espaces et les activités agricoles, les territoires ruraux :**

- Etoffer le diagnostic agricole par une analyse fonctionnelle des espaces ouverts, la hiérarchisation du potentiel agronomique et agricole, la spatialisation des interactions entre espaces cultivés, naturels et urbains, la localisation et l'état d'avancement des secteurs irrigués, les infrastructures agricoles, logistiques et agro-alimentaires...
- Préciser, décliner et spatialiser, à l'échelle et selon les enjeux particuliers du Grand Sud, les objectifs du Schéma d'Aménagement Régional attachés aux espaces agricoles (vocation exclusive), aux coupures d'urbanisation (vocation prioritaire) et aux continuités écologiques (vocation conditionnée).
- Etablir dans le DOO des objectifs surfaciques chiffrés relatifs aux espaces à vocation agricole et à la récupération des terres en friche.
- Distinguer les coupures d'urbanisation à vocation agricole sur la carte attachée à l'orientation prescriptive (OP) n°A.3e.
- Ajouter les coupures d'urbanisation à vocation agricole sur la carte des espaces agricoles.
- Ajouter une carte superposant les espaces agricoles et les limites des zones préférentielles d'urbanisation.
- Amender l'OP B.2c en conditionnant l'ouverture de l'urbanisation au sein des zones préférentielles d'urbanisation à la prise en compte du potentiel agronomique des sols et de l'économie agricole et à la mise en place de mesures pour éviter, réduire et compenser les impacts.
- Interdire toute implantation de panneaux photovoltaïque au sein des espaces agricoles en dehors des toitures, des habitations existantes, des bâtiments techniques ou d'élevage, afin de maintenir les capacités de production agricoles. (OP n°A.1).
- Ajouter dans les orientations prescriptives la mise en application du principe de compensation collective agricole (L.112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, décret 2016-1190 du 31 août 2016, arrêté préfectoral n°1558/SG/DAAF du 27 août 2008) :
 - **OP n°A.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 aucun autre solution technique n'est 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 : [...] ».
 - **OP n°A.3e :**
« 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'est envisageable à un coût économique ou environnemental supportable par 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 : [...] ».
- Ajouter une orientation prescriptive relative à la pérennité et à la sécurisation des infrastructures logistiques de la filière canne-sucre-rhum-énergie, en particulier les cinq centres de réception de canne du Grand Sud à leur emplacement actuel et leurs accès.

III. Des extensions urbaines non justifiées engendrant une consommation foncière excessive

Selon le code de l'urbanisme (L.101-2), les SCoT doivent notamment déterminer les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable l'équilibre entre

- le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- [...]

Le plan Biodiversité adopté en 2018 a introduit l'objectif de « zéro artificialisation nette ». La gestion économe de l'espace doit s'envisager comme un objectif de convergence et de cohérence des politiques publiques en matière d'énergie, de climat, d'écologie, d'urbanisme, de cohésion et d'agriculture. Il est essentiel de promouvoir des projets urbains qui délaissent une logique d'offre foncière au profit d'une vision politique et d'un projet de territoire raisonné. La qualité des documents d'urbanisme sur ces enjeux est essentielle à la bonne conduite des projets.

L'écriture et la mise en œuvre d'un Schéma de Cohérence Territoriale doivent impulser une inflexion déterminante en vue d'assurer ou de restaurer, sur le territoire du Grand Sud, l'équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces naturels et des espaces affectés aux activités agricoles préconisés par l'article L.101-2 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation du SCoT doit notamment : (L.141-3 c.urb)

- **Expliquer les choix retenus pour établir le PADD et le DOO,**
- présenter une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma,
- **justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs,**
- identifier les secteurs des communes présentant le potentiel et l'intérêt d'une **densification et d'une mutation de l'ensemble des espaces bâtis**, en tenant compte de formes urbaines et architecturales.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) doit notamment fixer les objectifs des politiques publiques de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que de lutte contre l'étalement urbain. (L.141-4 c. urb.).

Enfin, le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) doit arrêter, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrire, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres. (L.141-6 c. urb.)

III.1) Sur les éléments de diagnostic et d'analyse attendus dans le rapport de présentation :

➤ *Un défaut d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années*

Les pages 89 à 92 du rapport de présentation consacrées à l'analyse de la consommation des espaces ne précisent ni les sources, les dates et les caractéristiques des données employées ni même la méthode utilisée pour l'analyse.

Le chapitre spécifique en page 91 consacrée à l'évolution de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années n'apporte pas d'éléments de méthode, ni d'analyse et ne satisfait donc pas aux exigences du Code de l'urbanisme. En effet, ce chapitre :

- ne différencie pas les espaces agricoles, naturels ou forestiers consommés,
- n'apporte pas d'analyse quant aux zonages réglementaires (POS/PLU) en vigueur lors de la consommation de ces espaces,
- n'apporte pas d'analyse sur les types de constructions, les opérations d'urbanisme ou la densité et la destination de ces opérations ayant conduit à cette consommation,
- fait référence à des termes liés aux prescriptions ou à la carte de destination générale des sols du SAR qui n'a été adopté qu'en 2011, et ce sans apporter d'interprétation ou d'analyse,

La conclusion même des quelques lignes de ce chapitre semblerait appeler des développements supplémentaires : depuis 2008, 660 hectares « consommés » soit 59% de l'accroissement des espaces urbanisés l'ont été en dehors des espaces réglementairement constructibles.

Ce chiffre semble d'ailleurs être sous-estimés. En effet, on peut déduire de la carte illustrative en page 92 que la méthode employée utilise exclusivement la « tache urbaine » produite par l'Agorah. Or selon la méthode développée par l'Agorah, la tâche urbaine exclut par exemple les poches englobant moins de 5 constructions totalisant moins de 500 m² de surface au sol.

Il convient de rappeler que ce chapitre, aux termes de l'article L.141-3 du code de l'urbanisme, doit apporter une réelle *analyse de la consommation des espaces agricoles* et non se limiter à présenter des éléments chiffrés ou cartographiés. Cette analyse est d'autant plus importante et attendue qu'elle doit permettre d'identifier les secteurs géographiques constituant des enjeux spécifiques. De fait ce chapitre du SCOT, en l'état, est sans lien avec la justification des objectifs chiffrés de limitation de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers alors qu'il est, selon le code de l'urbanisme, destiné à y contribuer.

➤ *Un défaut d'identification des capacités de densification et de mutations des espaces bâtis à retranscrire dans les PLU*

Le rapport de présentation n'intègre pas l'identification de ces secteurs telle qu'elle est attendue selon les termes de l'article L.141-3 du code de l'urbanisme. Il s'agit de cartographier, de décrire et d'analyser, à l'attention des PLU, les secteurs qui devront faire l'objet, à l'échelle communale ou infra-communale, d'études fines des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.

- *Absence de scénario d'aménagement et défaut de méthode d'élaboration des choix retenus pour établir le PADD et le DOO et la justification des objectifs chiffrés de limitation de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers*

Le rapport de présentation et l'évaluation environnementale ne présentent pas de scénarios d'aménagement alternatifs à celui qui a été retenu.

La justification des choix sur les extensions à vocation urbaines (logements, équipements...) repose sur :

1. un besoin calculé de 45 000 logements nouveaux à construire à l'horizon 2035 pour une population de 360 000 habitants soit 60 000 habitants supplémentaires.
2. La prise en compte d'un potentiel de logements dans les zones U et AU en vigueur des PLU au sein (*dents creuses*) et en dehors (*autres potentiels fonciers*) de la tâche urbaine, soit 30 880 logements
3. Le calcul théorique d'un potentiel de logements en extension fondé sur l'ouverture à l'urbanisation de la totalité des droits à extension autorisés par le SAR à 2030 et sur les densités minimales prescrites par le SAR selon la hiérarchie des polarités urbaines.

L'addition du potentiel dans les zones U et AU en vigueur et du calcul théorique des logements en extension donne les 45 000 nouveaux logements à produire d'ici à 2035.

Ce raisonnement théorique recèle des biais majeurs et méconnaît plusieurs prescriptions du Schéma d'Aménagement Régional.

A noter notamment que :

1. Le projet de SCoT prévoit de valoriser l'intégralité du potentiel dans les espaces urbains de référence du SAR (EUD, *Espaces Urbains à Densifier* + EUP *Espaces Urbains Prioritaires*) et d'autoriser l'intégralité des droits à extension prescrit par le SAR pour satisfaire la production de 45 000 logements, pour une population de 360 000 habitants alors que le SAR de 2011 est fondé sur une hypothèse de 70 000 nouveaux logements et 400 000 habitants.
2. Le projet de SCoT ignore les précautions d'usage et les précisions méthodologiques émises par l'Agorah :
 - a. en comptabilisant la totalité du potentiel de logements alors qu'il est précisé que « les potentiels fonciers » ne signifient pas qu'ils sont effectivement urbanisables et qu'il convient de préciser ces données avec des visites de terrains et le croisement de données réglementaires,
 - b. en considérant que 70% des nouveaux logements prévus seront construits « en densification » alors que certains espaces pris en compte dans l'étude de l'Agorah sont bien des extensions urbaines au sens du SAR, à savoir des zones AU destinées à l'urbanisation future dans les PLU des communes du Sud approuvés entre 2011 et 2018. L'intégration de ces zones dans la définition de l'espace urbain de référence peut aller à l'encontre de la prescription n°6 du SAR relative au phasage de l'ouverture des droits à extension.
3. Le tableau présenté en page 110 omet une composante : la capacité de mutation et de densification du tissu urbain existant (les zones U bâties). Cette composante, analyse attendue par le Code de l'urbanisme, est fondamentale dans le raisonnement et la justification du parti pris d'aménagement du SCoT. On peut déduire a minima en suivant la prescription n° 5 du SAR que ces espaces accueilleront 50% des nouveaux logements. Ainsi, il resterait 22 500

logements à produire au sein de zones non bâties : des zones U ou AU en vigueur ou par le biais de nouvelles extensions urbaines supplémentaires.

Ces éléments interrogent le scénario d'aménagement et les orientations du PADD et du DOO. Le recours à la totalité des droits à extensions du SAR et donc les objectifs chiffrés de limitation de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers ne trouvent pas de justification suffisante dans le projet arrêté de SCOT. Les espaces dédiés à la production agricole que le SCOT entend pourtant maintenir sont directement mis en jeu.

S'agissant des extensions à vocation économique :

Les extensions à vocation économique autorisées par le SCOT ne sont également pas appuyées sur des éléments de diagnostic et d'analyse de l'existant et des besoins. Le SCOT entend utiliser l'enveloppe maximale des droits à extension autorisés par le SAR sans produire la justification nécessaire : état des lieux des zones existantes, taux d'occupation, solutions d'optimisation, évaluation des besoins économiques...

Il est donc demandé d'établir l'analyse du potentiel foncier mobilisable pour les activités urbaines, de proposer différents scénarii d'aménagement en lien avec les projections actualisées des besoins et prenant en compte l'objectif de zéro artificialisation nette

III.2) Les extensions autorisées et leur manque de justification viennent en contradiction des orientations du PADD

Les lacunes du diagnostic territorial et des éléments d'analyse fondamentaux interrogent l'économie générale du projet de SCOT et génèrent des incohérences internes. En effet, le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) entend :

- Encourager des formes urbaines plus intenses en cœur de ville,
- Valoriser et densifier les zones urbaines à proximité des pôles d'échange
- Contrôler la pression foncière qui s'exerce sur les espaces et éviter le mitage
- Promouvoir des formes urbaines plus intenses en cœur de ville
- Produire un cadre de vie attractif et une urbanité
- Définir une nouvelle organisation des déplacements qui privilégie les transports en commune
- Favoriser la mobilité de tous et réduire l'impact des transports sur l'environnement
- ...

Ces intentions relatives à l'amélioration, à la maîtrise, à l'anticipation du fonctionnement urbain viennent en contradiction du parti pris d'aménagement qui engage la totalité des droits à extension autorisés par le SAR calibrés pour une population et des besoins bien plus importants que ceux aujourd'hui prévus.

Les extensions urbaines non justifiées prévues par le projet de SCOT induisent une consommation excessive de l'espace au détriment des équilibres économiques, sociaux et environnementaux attachés aux espaces à vocation agricole.

Le projet de SCOT doit faire la démonstration du principe éviter-réduire-compenser. Les extensions urbaines sont à revoir, de fait, avec les scénarii demandés ci-dessus. Elles doivent se limiter à des impacts ponctuels argumentés.

III.3) L'augmentation significative des Zones Préférentielles d'Urbanisation, non compatible avec le SAR

L'exposé des choix dans le rapport de présentation en pages 224-225 prévoit de modifier et d'étendre la limite de la Zone Préférentielle d'Urbanisation (ZPU) pour 6 centralités du Grand Sud définies par le Schéma d'Aménagement Régional. L'agrandissement de ces ZPU totalise une superficie de près de 65 hectares. Les cartes d'illustration pour chacune des ZPU modifiées sont sans indication d'échelle. Cette disposition fait l'objet de l'orientation A.2b du DOO.

Le rapport de présentation ne donne aucune explication sur ce choix d'aménagement, n'évoque pas l'intérêt agricole ou écologique de ces zones et n'intègre pas d'évaluation de l'impact de cette disposition notamment dans l'Evaluation Environnementale.

Ainsi cette règle et l'orientation A.2b sont incompatibles avec le SAR. Il est donc nécessaire de les ajuster au regard de ce document.

→ **Résumé des demandes de modification du DOO concernant le développement urbain :**

- Etablir l'analyse du potentiel foncier mobilisable pour satisfaire les besoins en logements (à actualiser) dans l'espace urbain de référence défini par le SAR.
- Produire une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années.
- Etablir un scénario d'aménagement de référence suivant les principes de la doctrine « zéro artificialisation nette ».
- Etablir des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers en cohérence avec la justification des besoins en extension.
- Evaluer les effets d'une éventuelle soustraction d'espaces agricoles au regard de l'économie des exploitations, des filières agricoles et agroalimentaires, du fonctionnement des espaces ruraux et de leurs enjeux agro-environnementaux.
- Prendre en compte la hiérarchisation de la qualité et du potentiel agronomique et agricole des sols dans les orientations sur la localisation des extensions urbaines. (orientation prescriptive **B.2c**)
- Modifier en conséquence l'**orientation prescriptive (OP) B.2a** sur les droits à extension en priorisant la répartition selon la hiérarchie des centralités urbaines.
- Respecter strictement les limites des Zones Préférentielles d'Urbanisation (ZPU) prescrites par le SAR (n°7) et supprimer l'**OP A.2b** relative à la possibilité pour les communes d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs situés en limite des ZPU.
- Préciser l'**OP A.2c** en accord avec le SAR : « *les territoires ruraux habités (TRH) sont des espaces urbains de référence (EUR) soit l'ensemble des secteurs classés U, AU, NA ou NB dans les POS ou les PLU en vigueur opposables à la date d'approbation du SCoT* ».
- Modifier ou préciser l'**OP A.2a** sur les espaces urbains de référence en accord avec le SAR (n°5) : les seuls Espaces Urbains à Densifier (EUD) doivent accueillir au moins 50% des logements nouveaux projetés sur le territoire des communes.
- Compléter l'**OP A.2a** par une carte précisant la localisation des secteurs urbains à densifier.
- Modifier l'**OP B.1** sur l'armature urbaine en supprimant le dernier paragraphe autorisant la déduction des emprises nécessaires à l'aménagement d'espaces publics structurants ainsi que de parcs urbains dans le calcul de la densité des centralités urbaines hiérarchisées. Cette possibilité n'est pas compatible avec le SAR (n°9-2).
- Préciser les **OP C.1, C.2a, C.2b, C.3** concernant les activités économiques : il s'agit des activités économiques de production.