

**Conseil général de l'environnement et du
développement durable**

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Avis n° 2009-09

***Avis délibéré de l'Autorité environnementale concernant l'évaluation
environnementale du Schéma d'aménagement régional (SAR) de la Réunion***

**Avis établi lors de la séance du 22 octobre 2009
de la formation d'autorité environnementale du CGEDD**

Dossier SIGMANET n° 007006-01

L'Autorité environnementale¹ du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), régulièrement convoquée par son président le 14 octobre 2009, s'est réunie le 22 octobre 2009 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de SAR de la Réunion.

Etaient présents et ont délibéré : Mmes Bersani, Guerber-Le Gall, Guth, MM Badré, Creuchet, Lafont, Lagauterie, Laurens, Lebrun, Merrheim, Rouques, Vernier

N'ont participé ni aux débats ni à la délibération sur le présent avis, en application de l'article 2.4.1 du règlement intérieur: M. Rouer

Etaient absents ou excusés : Mmes Jaillet, Momas, MM Caffet, Letourneux

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet de SAR de la Réunion.

L'AE a été saisie par courrier du Président du Conseil Régional de la Réunion daté du 5 août 2009 et parvenu le 7 août 2009, pour avis sur l'évaluation environnementale du projet de Schéma régional d'aménagement (SAR) révisant le document actuellement en vigueur, approuvé par décret en Conseil d'État n° 95-1169 du 6 novembre 1995.

Cette saisine est accompagnée de l'avant-projet du SAR révisé, comprenant le rapport d'évaluation environnementale du SAR et un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), lui-même comprenant un rapport d'évaluation environnementale.

Des documents complémentaires ont été remis aux rapporteurs par les représentants du maître d'ouvrage, en particulier une note sur le bilan du SAR de 1995 et une note développant la prospective des trois scénarii présentés dans le chapitre 3 du volume 2 de l'avant-projet.

L'élaboration de ce nouveau SAR, en étude depuis près de quatre années, fait suite à une délibération du Conseil régional du 4 janvier 2008 décidant la révision du SAR de 1995. Le projet examiné a été arrêté par l'assemblée régionale le 4 août 2009. La saisine de l'AE étant conforme aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (art. L.4433-7) et du Code de l'Urbanisme (art. L. 121-12, et R.121-15 modifié par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009), il en a été accusé réception le 17 août 2009 avec effet à compter du 7 août 2009.

L'AE dispose d'un délai de trois mois à compter du 7 août pour donner son avis sur l'évaluation environnementale du SAR, y compris celle de ses dispositions valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Elle a consulté le préfet de la région Réunion, préfet du département, et les directions centrales du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et recueilli les observations du préfet (DIREN) en date du 1^{er} octobre 2009, de la DGALN en date du 16 octobre 2009, et de la commissaire générale au développement durable (CGDD) en date du 7 octobre 2009.

Sur le rapport de Mme Catherine BERSANI et M. Bertrand CREUCHET, et après en avoir délibéré, l'Autorité Environnementale a adopté l'avis suivant, présenté sous la forme d'une synthèse suivie de l'avis détaillé:

1 Ci-après désignée par AE

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du SAR, y compris pour ses dispositions valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

Ces remarques visent à rendre plus fructueuse la phase de consultation du public et le cas échéant à permettre des améliorations du dossier présenté.. ***L'AE préconise à ce sujet que le dossier soit complété par une description des modalités de consultation du public qui ont été menées***, en application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, résultant notamment de la convention d'Aarhus.

Seront distinguées successivement :

- la prise en compte de l'environnement dans les orientations du projet de SAR,
- la qualité du rapport d'évaluation environnementale, au regard des prescriptions réglementaires qui s'y appliquent,

Le chapitre individualisé valant SMVM sera ensuite brièvement examiné.

I - La prise en compte de l'environnement dans les orientations du projet de SAR :

Les orientations du SAR posent de manière très explicite la volonté d'une structuration territoriale, socle d'un développement maîtrisé et économe en ressources à laquelle l'AE souscrit pleinement.

Le projet de SAR proposé aujourd'hui résulte d'un large travail de concertation qui a été mené par le conseil régional auprès des différents partenaires.

Les grands enjeux et objectifs retenus dans le projet arrêté sont fondés sur un diagnostic partagé avec ces partenaires, et il est compatible avec celui porté par l'État dans sa contribution initiale de mai 2006.

L'AE rappelle qu'un document présentant le bilan du SAR de 1995 doit être introduit dans le dossier soumis à l'examen du public.

L'AE constate que le projet de SAR révisé propose une avancée importante pour la maîtrise de l'urbanisation, le maintien du foncier nécessaire à l'économie agricole (l'exploitation de la canne à sucre est l'activité traditionnelle dominante), la protection de l'espace naturel et la biodiversité : ce sont bien l'ensemble de ces dispositions qui sont susceptibles de minimiser les impacts environnementaux du développement.

En effet, le SAR de 1995 portait sur trois principes fondamentaux :

- l'impératif de protection des milieux agricoles et naturels,
- un aménagement plus équilibré du territoire,
- une densification des agglomérations existantes et une structuration des bourgs ruraux.

Sur chacun de ces objectifs les avancées ont été significatives mais aucun de ceux-ci n'a été atteint ni même approché.

La tache urbaine représentait en 1997 21 600 hectares, en 2006 26 000 hectares, or le SAR en vigueur n'autorise que 3 200 hectares d'extension de l'urbanisation.

Au-delà de la construction sans autorisation d'une importance non négligeable, les collectivités locales n'ont donc pas toutes repris à leur compte les prescriptions du SAR de 1995 et l'état initial du présent projet porte la marque de ce dysfonctionnement.

L'AE a noté que cet état initial validait en effet des aménagements réalisés ou projetés (zones d'urbanisation autorisées par les plans locaux d'urbanisme) en contradiction avec le schéma régional en vigueur.

Dès lors, au vu du bilan du document actuel et tout en saluant la pertinence des orientations fixées par le nouveau projet, ***L'AE souligne l'importance primordiale des conditions d'application de ce projet : formulation des prescriptions, modalités de mise en œuvre, dispositif de gouvernance du suivi***, sans préjudice du contrôle de légalité exercé par l'État.

L'AE a pris connaissance des dispositions proposées pour la destination générale des sols : répartition des espaces entre les espaces naturels protégés, les espaces agricoles à maintenir et la limitation des espaces susceptibles de recevoir de nouvelles urbanisations, celles-ci devant prioritairement être réalisées en densification des villes et des bourgs existants.

Ce projet, très volontariste et innovant constitue une véritable rupture par rapport aux tendances actuelles et devrait permettre leur inversion : il nécessite cependant un contrôle strict de sa mise en œuvre. Cette question très sensible sera examinée plus loin au titre de la qualité du dispositif de suivi.

La transcription effective des règles prescrites dans les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme -PLU- des communes) est indispensable mais risque d'être insuffisante pour contenir l'étalement urbain. Les dispositions proposées supposent en effet des échanges fonciers qui nécessitent une intervention active des collectivités au travers notamment de l'établissement public foncier et de la SAFER.

En outre un meilleur contrôle des constructions illégales ainsi que la mise au point et la promotion d'un habitat collectif de qualité compatible avec la culture locale de la « case à terre et du jardin créole » sont indispensables pour accompagner cette politique.

L'AE s'inquiète toutefois d'une part de la perspective d'ouverture de scénarii différenciés pour le développement de l'urbanisation notamment des « bourgs multisites » et des « territoires ruraux habités » engendrant ainsi un risque d'émiettement des constructions contraire à l'objectif recherché : encore une fois, ***L'AE souligne que le suivi des documents d'urbanisme sur les arbitrages effectués devra être particulièrement vigilant.***

D'autre part, l'AE relève une ambiguïté sinon une fragilité du projet : la présence d'un double pôle d'urbanisation à l'est de l'île composé des villes de St. André et de St. Benoît qui semble intégrer la totalité de l'espace séparant ces communes y compris la commune de Bras-Panon. Si la lecture du texte suggère la présence de coupures d'urbanisation de part et d'autre de cette commune le schéma de synthèse contredit cette appréciation. Un tel affichage, pouvant recevoir des interprétations divergentes, risque d'accentuer la pression foncière pour l'urbanisation de l'ensemble de cet espace, ce qui n'est pas souhaitable dans une région à forte production agricole et va à l'encontre des propres orientations et prescriptions du document. ***Le choix opéré par la Région d'afficher deux pôles principaux dans l'Est devrait pour l'AE soit être reconsidéré en sélectionnant l'une ou l'autre des communes de Saint-André et Saint-Benoît, soit être assumé sans équivoque sur la volonté de préserver les espaces interstitiels.***

S'agissant de la mise en réseau du territoire, l'AE constate que le projet de tram-train a d'ores et déjà fait l'objet d'une DUP au titre des acquisitions foncières pour une partie de son tracé.

Ce projet accompagné des dispositifs de rabattement depuis les « Hauts » par transport en commun apparaît comme un choix favorable à la réduction des impacts des déplacements générés par

l'étalement urbain. ***Cependant l'AE attire l'attention sur la nécessité d'une réalisation attentive à réduire ses effets sur l'environnement et pour les tranches ultérieures à la recherche du tracé le moins dommageable : le SAR devrait fixer cette exigence.***

L'amélioration des infrastructures routières est par contre sujette à caution : lorsqu'il s'agit d'infrastructures nouvelles, elle peut conduire à de nouveaux développements diffus ayant un impact direct sur les milieux naturels ou agricoles.

Si la nécessité d'une reconstruction de la route du littoral entre Saint Denis et Saint Paul est confirmée au regard de la desserte du port, du volume des trafics et de la sécurité à assurer, il sera impératif que la préservation des milieux naturels fragiles guide les choix techniques : les solutions en tunnel quand la géologie le permet et sinon en viaduc lorsque le passage en mer s'impose seront à privilégier de ce point de vue. Ce point serait alors à examiner lors de l'étude d'impact du projet.

Toujours dans la « mise en réseau du territoire », la priorité accordée à la poursuite de l'amélioration de la RN3 intégrant les déviations du Tampon et de la Plaine des Palmistes ainsi que le principe d'une liaison de transit dans les mi-pentes de l'est et du sud-est sont aussi susceptibles d'accentuer encore la diffusion de l'urbanisation. Ils apparaissent donc contradictoires avec l'armature territoriale envisagée et ne devraient figurer dans le projet de schéma que pour des aménagements très ponctuels d'amélioration de la sécurité.

S'agissant du développement touristique, le projet ne paraît pas abouti à cette étape : S'ajoutant aux multiples « secteurs d'aménagements à vocation touristique » et à des « zones de vigilance touristique » largement situées dans le territoire du parc national avec des prescriptions insuffisamment définies, la pertinence et l'acceptabilité de « quelques éco-lodges intégrés à l'environnement » ne suffisent pas à caractériser une véritable politique touristique de la Réunion, respectueuse des milieux naturels et de l'écologie. Il manque, au-delà de la perspective générale dans laquelle leur réalisation s'inscrirait, la définition, le nombre et la localisation précises de tels éco-lodges vis à vis d'un environnement exceptionnel, et en cohérence avec le dossier de candidature au patrimoine mondial de l'humanité.

Enfin, ***un certain nombre de précisions sont indispensables pour apprécier l'impact d'un parti fort de développement des énergies renouvelables*** s'agissant notamment des sites de localisation potentielle des énergies marines (SMVM), et d'une exploitation de la géothermie. Sur ce dernier point, le choix d'un site de recherche dans un milieu particulièrement fragile (la Plaine des sables...) ne saurait préjuger des conditions d'une exploitation pérenne pour laquelle des solutions techniques devront être imposées afin de préserver les milieux naturels exceptionnels avant toute autorisation.

Concernant la maîtrise des pollutions et des nuisances, et plus particulièrement l'assainissement et les déchets, l'AE estime que les objectifs et orientations du SAR cités p.61 devraient être renforcés. En matière de gestion des déchets, le SAR en liaison avec le PDEDMA doit afficher des objectifs ambitieux, privilégiant la réduction à la source et le recyclage compatible avec les caractéristiques socioéconomiques du territoire, sans omettre la nécessité d'effacer les séquelles du passé. De même, en matière d'assainissement, l'AE préconise la mise aux normes rapide des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration.

II-Qualité du rapport d'évaluation environnementale

Le rapport d'évaluation environnementale est globalement conforme aux prescriptions citées dans l'annexe I de la directive 2001/42, et dans l'article R.4433-1 du CGCT.

L'AE a cependant relevé quatre points méritant quelques compléments ou précisions à joindre au dossier mis en consultation :

• **Le bilan du SAR de 1995** est un élément constitutif de l'état des lieux : il devrait être individualisé, en particulier pour mettre en évidence les difficultés de suivi constatées et incombant à chacun des acteurs. Comme évoqué plus haut, la note communiquée aux rapporteurs devrait être jointe au dossier.

• **La comparaison entre le scénario retenu (projet de SAR) et les variantes non retenues**, élément obligatoire de l'évaluation environnementale, est originale et intéressante dans son principe, reposant sur une réelle démarche prospective. Elle n'est que très succinctement résumée au chapitre III p. 10 du rapport. L'AE valide cette démarche, et relève que la note plus complète communiquée aux rapporteurs devrait être, là aussi, jointe au dossier mis en consultation.

• **Le dispositif de suivi du SAR** est l'élément le plus sensible pour l'AE, compte tenu des difficultés constatées dans l'application du SAR précédent (cf. ci-dessus au § I). Si la liste des indicateurs de suivi proposés au chapitre IV, pp. 125 à 127 du rapport paraît à première vue satisfaisante, notamment pour la consommation d'espaces des différentes catégories, l'AE préconise d'apporter deux types de précisions, nécessaires, portant sur :

- le niveau de référence visé à l'échéance du SAR (l'indication du seul sens de variation à l'échéance 2030 apparaît insuffisante)
- le dispositif de gouvernance de ce suivi : désignation de l'organisme responsable de la collecte et de la synthèse des informations, et modalités de compte rendu au Conseil régional et d'analyse des résultats par ce dernier.

L'AE rappelle à ce propos que la mise en place d'un suivi, qui semble avoir fait défaut dans le SAR précédent, est une obligation au titre de la directive 2001/42, article 10.

• **Le résumé non technique** est clair et facile à lire sans obligation de se référer au rapport principal, à deux réserves près qu'il serait facile de prendre en compte :

- le suivi n'y est pas évoqué, alors que c'est un élément sensible du projet (cf. ci-dessus),
- le passage sur les mesures compensatoires ne se comprend qu'en se référant au rapport.

III- Chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM):

S'agissant du SMVM, la réflexion qui a été suivie pour mener à bien l'élaboration de ce chapitre particulier est calquée sur celle qui a prévalu pour le projet de SAR. Les dispositions propres à l'espace terrestre du SMVM, qui viennent compléter et préciser les dispositions du SAR, n'appellent de la part de l'AE qu'une remarque, relative à la problématique de l'interface terre-mer et à l'approche par écosystèmes qu'elle implique. Celles-ci semblent sous-estimées.

En effet la Réunion, comme il est précisé justement dans le document, concentre sur les espaces littoraux 80% de son urbanisation, et les plus fortes pressions sur les espaces naturels et agricoles.

Les nouveaux aménagements (extensions) portuaires, en particulier à Saint Leu, en plein cœur de la réserve marine, méritent donc un examen particulièrement attentif, au regard des exigences fixées de préservation de la biodiversité. Ces aménagements ont un impact direct sur les récifs coralliens et la faune associés et un impact lié à l'augmentation de la fréquentation des plaisanciers dans ce secteur.

Les projets d'endiguement des rivières doivent faire l'objet d'une étude approfondie, la courantologie pouvant être modifiée et l'érosion amplifiée.

Dès lors, les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et terrestre restent à préciser.

Avis détaillé

Préliminaire: objet de l'avis

L'objet de l'avis de l'AE, développé ci-après, est de donner une appréciation sur l'évaluation environnementale et sur la prise en compte des enjeux environnementaux du SAR telles qu'elles figurent dans le projet présenté. Le cadre de cette évaluation est défini par la directive 2001/42 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et ses textes de transposition en droit français, en particulier les articles L 4433-7 et R 4433-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) auxquels se réfère le projet de SAR. Cet avis, rendu public, porte sur l'évaluation environnementale du projet de SAR/SMVM et sur la prise en compte de l'environnement par ce dernier, conformément à l'article R 121-15 du code de l'urbanisme. Il est destiné à éclairer tous les acteurs et toutes les parties prenantes concernées par la suite du processus d'élaboration du projet de SAR, en ce qui concerne l'évaluation des incidences environnementales de ce projet : élus, acteurs socio-économiques, grand public, instances de l'Etat en charge de l'approbation du dossier.

A ce titre, l'élaboration de l'avis de l'AE conduit à examiner successivement l'évaluation environnementale du projet et la prise en compte de l'environnement par celui-ci selon la présentation suivante :

- 1. L'évaluation du SAR de 1995,
- 2. Présentation des trois scénarios de développement ayant conduit au scénario retenu
- 3. L'articulation des orientations du SAR avec les autres documents d'urbanisme, normes, plans et programmes
- 4. L'état initial de l'environnement
- 5. L'analyse des développements urbains et la maîtrise de ceux-ci pour préserver les espaces agricoles et naturels
- 6. La gestion des déplacements et les projets d'infrastructure
- 7. La protection des espaces naturels et de la biodiversité
- 8. La protection des terres agricoles, de l'élevage et de l'économie agricole
- 9. Le développement de l'économie touristique
- 10. Les énergies renouvelables
- 11. La prise en compte de l'environnement dans le projet de SAR/SMVM :
 - . le projet de SAR
 - . le projet de SMVM
- 12. Les mesures prises pour éviter, atténuer ou à défaut compenser les impacts environnementaux négatifs
- 13. Les dispositifs de gouvernance et de suivi
- 14. La qualité du résumé non technique, destiné à faciliter la participation du public

Ces différents points sont repris ci-après dans l'avis.

1 - L'évaluation du SAR de 1995

Elle est absente de la présentation du projet : pourtant elle a donné lieu à différents rapports et prise de position de l'assemblée régionale ayant abouti à la décision de révision.

L'AE estime qu'un rapport sur cette évaluation doit être introduit dans le dossier mis à disposition du public : la note établie par l'AGORAH en septembre 2005 pourrait par exemple en constituer la trame.

Cette évaluation devra préciser les écarts quantitatifs entre les objectifs qui avaient été adoptés dans le schéma et la réalité des développements réalisés ou autorisés par les plans locaux d'urbanisme : L'AE a noté un développement de la « tache urbaine » supérieur à ce que le SAR en vigueur autorise (26 000 hectares contre 24 800 autorisés). Or c'est la réalité constatée qui constitue l'état initial du projet sans distinguer les secteurs où les développements ont été conformes aux prévisions du SAR de ceux qui ont dépassé les limites du schéma.

La nécessité de cette évaluation concerne les urbanisations et les terres agricoles, ces deux ensembles se développant sur les espaces naturels et ayant des conséquences sur la qualité écologique globale.

Il est aussi nécessaire d'évoquer la réalité du Parc national de la Réunion, couvrant les deux tiers de l'île dont le projet de création figurait dans le SAR de 1995.

2 - Les scénarii étudiés en préalable au projet proposé

Cette analyse repose davantage sur des éclairages spécifiques à partir du scénario tendanciel, que sur de véritables projets de développements distincts : cette approche est intéressante en tant que méthode d'élaboration du schéma mais elle est desservie par la présentation dans le document graphique de trois cartes strictement identiques (cette présentation serait due à une erreur d'impression corrigée à l'occasion des échanges avec les rapporteurs).

La méthode utilisée est intéressante mais nécessiterait davantage d'explications pour en mesurer la portée dans le schéma proposé : de fait, il serait utile de préciser comment le second scénario qui s'intitule « organiser l'espace en fonction du patrimoine naturel, des risques et du recours aux ressources » a finalement été pris en compte.

3 - L'articulation des orientations du SAR avec les autres documents d'urbanisme, normes, plans et programmes

Conformément à l'article L. 4433-8 du code général des collectivités territoriales, le SAR possède les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement (DTA).

Ainsi, en vertu de l'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme, il a vocation à s'imposer notamment aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU) en l'absence de « SCOT ».

Le projet de SAR comprend en page 9 du premier volume, un chapitre intitulé « le SAR et son articulation avec les autres normes, documents et programmes ».

Ce chapitre établit l'ensemble des règles d'une valeur supérieure qui doivent être respectées par le SAR au regard du principe de hiérarchie des normes, à quelques compléments souhaitables

près : parmi les servitudes d'utilité publique, les sites classés et inscrits au titre de la loi de 1930 – le ravin Bernica à St. Paul, la pointe au sel à St. Leu, la rivière des roches à Bras-Panon /St. Benoît, et la ravine St. Gilles à St. Paul -, ainsi que la réserve naturelle nationale de l'étang de St. Paul (décret du 2/1/2008).

Il précise la teneur de son articulation avec les documents « supérieurs » au titre de la hiérarchie des normes.

Mention particulière doit être faite de la relation entre le périmètre du parc national et la charte du parc : la loi du 14 avril 2006 réformant les Parcs nationaux prévoit que les limites du cœur du Parc national s'imposent comme servitude aux documents d'urbanisme et que la Charte des Parcs nationaux d'Outre Mer doit être compatible avec le SAR (L 331-15), la révision des deux documents devant être coordonnée dans le temps.

La charte du Parc devant être élaborée sur l'ensemble du territoire du cœur et de l'aire d'adhésion (soit les 2/3 de l'île), pour être proposée à la signature des 24 communes, les enjeux communs aux deux démarches sont en effet multiples.

Le Conseil d'Administration du Parc national a officiellement sollicité le Conseil Régional pour que les orientations du SAR lui soient présentées en vue de leur prise en considération dans la phase de diagnostic de la charte. Cette présentation a été effectuée le 29 juin 2009.

En termes de présentation des rapports environnementaux, il apparaît souhaitable de souligner un éventuel risque de non-conformité formelle avec les exigences réglementaires.

Pour mémoire, le cadrage préalable de l'évaluation de juillet 2007 précisait que l'évaluateur devrait veiller à analyser l'articulation avec les quatre SCOT- dont un seulement est abouti mais devra être révisé à l'entrée en vigueur du projet de SAR - les PDU, le SDAGE et les SAGE.

La liste des documents de rang inférieur n'a pas été donnée de façon précise car, « *compte tenu de la diversité de ces plans, schémas, programmes et autres documents de planification* », l'analyse de leur articulation avec le SAR a été reportée aux chapitres consacrés aux orientations et aux prescriptions.

En fait, la méthode retenue pour l'élaboration du SAR et du SMVM a conduit à reporter dans chaque chapitre traitant un thème particulier, les différents enjeux tour à tour, l'analyse des articulations avec les divers règlements et normes concernant le thème. Ainsi le SDAGE est-il évoqué précisément à propos de la préservation des ressources en eau et une complémentarité des dispositifs est-elle clairement énoncée.

Dès lors la construction de ce chapitre ne permet pas de vérifier au sens littéral l'« *articulation avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lequel il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération* » conformément à l'article R. 4433-1 du code général des collectivités territoriales.

La présentation de cette articulation s'opère selon les mêmes caractéristiques dans le rapport environnemental du SMVM et avec évidemment le même inconvénient.

4 - L'état initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement a pour but sur l'ensemble des thématiques environnementales de présenter la situation actuelle, ses forces et faiblesses ainsi que ses

perspectives d'évolution à la fois quantitatives et territoriales.

Cette construction permet de définir le scénario de référence sur l'ensemble des thématiques environnementales. Les synthèses présentées à partir de la page 92 du volume 1 et la carte présentant les enjeux environnementaux du territoire apparaissent à ce titre particulièrement éclairantes.

Néanmoins, le volet biodiversité du chapitre mériterait d'être enrichi afin notamment de mieux justifier la construction du périmètre des espaces de protection forte (qui sont composés principalement des ZNIEFF de type 1 et des espaces naturels sensibles du département qui ne sont situés ni dans le coeur du Parc national, ni dans les espaces naturels remarquables du littoral).

Ainsi, le diagnostic gagnerait à présenter l'ensemble des espaces naturels de l'île en précisant leur statut, notamment les sites inscrits ou classés au titre de la loi de 1930.

Les volets paysages et biodiversité auraient pu être davantage fouillés dans un sens permettant une meilleure appréhension et appropriation ultérieure des espaces de continuité écologique.

La description des différents paysages qui composent l'île est succincte et parfois trop générale pour faire ressortir leur richesse et leur « *qualité exceptionnelle* ».

Des espaces majeurs sont peu reconnus par le SAR : A titre d'exemple, le corridor écologique entre les deux massifs de la Fournaise et du Piton des Neiges (Col de Bellevue, pandanaies de la Plaine des Palmistes) n'est ni cité, ni cartographié, alors qu'il s'agit d'un écosystème de rareté exceptionnelle. Le Volcan et Mafate n'apparaissent pas comme des pôles d'attractivité touristique et sur la carte de la p 19, Mafate n'est pas intégré au cœur du parc.

La perspective de l'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco avec les obligations qu'elle comporte sur la préservation de la biodiversité et de la qualité des paysages devrait être mentionnée.

De plus, la question de l'identité réunionnaise mériterait d'être développée et caractérisée, d'autant qu'elle est conçue comme « *une condition essentielle au maintien d'un cadre de vie de qualité* ».

La question du paysage, si elle avait été traitée à la mesure de sa valeur, aurait pu aussi être une des entrées dans la construction du projet de territoire sous-tendu par le SAR.

Cependant en dépit de ces remarques les six enjeux environnementaux identifiés à l'issue du diagnostic et de l'EIE sont pertinents et traduisent correctement les impératifs environnementaux auxquels le projet de SAR se devra d'apporter des réponses (totales ou au moins partielles) dans son ambition d'être « *porteur d'un projet de développement durable* ».

Les tableaux synthétiques proposés permettent une lecture claire et intelligible par enjeu, de la situation actuelle, de son évolution depuis 1995, des forces et des faiblesses du territoire réunionnais face à l'enjeu concerné, ainsi que des menaces et des secteurs à enjeux. Par ailleurs, des indicateurs de suivi sont listés dès ce stade de la démarche, sans toutefois être renseignés.

Cette approche thématique par thématique pour être vraiment efficace devra être complétée par *une analyse des impacts cumulés* du projet de SAR sur l'environnement.

La synthèse cartographique des enjeux environnementaux (p.94 – volume 1), exercice en soi intéressant, aurait nécessité d'être commentée pour être pleinement compréhensible.

Une explication complémentaire pourra être axée en particulier sur la détermination des secteurs où l'on recense plusieurs enjeux, qui cumulés peuvent engendrer des impacts irréversibles sur l'environnement.

Concernant le SMVM, l'état initial de l'environnement fait l'objet d'une description et d'une analyse particulièrement étayée au regard de cinq enjeux environnementaux retenus comme prioritaires. Un réel effort de transversalité et de territorialisation a été opéré :

- la préservation de la qualité et de la diversité des habitats et espèces du milieu continental, des paysages et des sites culturels ;
- l'érosion du trait de côté à proximité des zones habitées et l'aggravation du niveau de risque par une artificialisation trop importante de l'espace littoral ;
- le maintien de la qualité des masses d'eaux côtières et de la qualité des habitats et des espèces du milieu marin ;
- la vulnérabilité des biens et des personnes face aux risques naturels et l'aggravation de l'aléa par les activités humaines ;
- la valorisation des ressources naturelles du littoral par une gestion économe et respectueuse de l'environnement.

Le bilan environnemental du territoire sur lequel a vocation à s'appliquer le SMVM est précis. Le rapport environnemental définit tant les atouts que les faiblesses de la zone à partir desquels des objectifs environnementaux ont été identifiés et surtout territorialisés.

En outre, le rapport environnemental du SMVM présente une carte de synthèse des enjeux environnementaux, contribuant ainsi à faciliter la lecture de ce chapitre spécifique et à offrir une vision quasi-synoptique des territoires les plus sensibles (ouest de l'île notamment).

5 - L'analyse des développements urbains et la maîtrise de ceux-ci pour préserver les espaces naturels et agricoles

Ce point est le plus important pour ce schéma compte-tenu de la tendance à l'étalement urbain sur toute la périphérie de l'île et les secteurs habités du centre : le SAR de 1995 a sans doute permis d'encadrer cette tendance mais encore de manière insuffisante. Ce phénomène est particulièrement destructeur pour les espaces naturels d'autant qu'il est à son tour facteur des déplacements quotidiens des habitants, déplacements dont les impacts sur les milieux sont considérables.

Le premier principe est donc d'économiser l'espace et de ce point de vue le projet est beaucoup plus percutant que le SAR de 1995 : ainsi pour les extensions urbaines une superficie totale de 1 300 hectares leur est dévolue (IV 2.4, page 88) mais dans le tableau synthétique du résumé non-technique (page 134), ce sont « 1 800 hectares tout compris » qui sont la limite des extensions urbaines.

L'AE recommande que les documents soumis à l'examen du public soient exempts de toutes contradictions qui affaiblissent la valeur du schéma.

Le projet de SAR précise en page 76 du volume 2 la méthodologie qui a permis de définir les espaces urbains de référence. Ainsi, ils correspondent à l'ensemble des zones U, AU, NA et NB inscrites dans les documents d'urbanisme opposables à la date d'approbation du SAR. Au sein de ces espaces, ceux qui ne sont pas encore urbanisés correspondent aux « *espaces d'urbanisation prioritaire* ». En page 87, le projet de SAR précise qu'il « *n'entend pas les remettre en cause, même* ».

si la localisation de certains n'étant pas rattachés à une des centralités identifiées par le SAR, peut soulever une interrogation de par la difficulté de leur intégration ». A ce titre, le projet de SAR pourrait proposer des mesures d'encadrement pour réduire l'urbanisation dans ces espaces qui participent au mitage du territoire. Notamment, il pourrait être complété en page 88 pour encadrer le redéploiement entre les différentes centralités de l'armature, des possibilités d'extension urbaine.

En outre le respect du phasage retenu sera particulièrement délicat : 40% des extensions jusqu'à l'année 2020, et le reste jusqu'en 2030 et quelle en sera la répartition entre les secteurs de l'île et les communes ? Le respect de cette prescription sera très dépendant de la qualité et des moyens de gouvernance du dispositif de suivi.

Une hiérarchie est établie entre différents types d'urbanisation pour encadrer les densités à produire :

- ce sont des pôles principaux et les pôles secondaires qui doivent accueillir une densité minimale de 50 logements par hectare,
- les villes « pôles-relais » avec au minimum 30 logements à l'hectare,
- les bourgs de proximité qui doivent comprendre 20 logements à l'hectare,
- et pour les territoires ruraux habités, la densité minimale de 10 logements par hectare.

L'AE souscrit à l'intérêt de cette hiérarchie et aux densités proposées mais elle note la difficulté d'application de ces principes à travers les outils de planification : les plans locaux d'urbanisme fixent le « droit » des sols mais ne peuvent en faire un « devoir ». D'autres outils ou mécanismes devront donc être recherchés et mis en œuvre pour atteindre l'objectif.

L'équilibre du document repose donc sur la reconnaissance des polarités urbaines majeures en partie déjà constituées (pôles principaux et secondaires) qui constituent le socle du développement territorial pour l'avenir. Néanmoins, afin de tenir compte des réalités locales, les structures intercommunales et les communes peuvent « *modifier le classement opéré et compléter l'armature urbaine en ce qui concerne les échelons villes pôles-relais et bourgs de proximité* » (p. 80). Or la prescription de la page 88 (« *les SCOT et les PLU ont la capacité de redéployer entre les différentes centralités de leur armature interne les possibilités d'extension* ») risque d'annihiler tout le dispositif de structuration, donc la cohérence complète du document, ce qui aurait des incidences irréversibles sur les équilibres environnementaux. *Il conviendrait donc que cette prescription soit supprimée, mais que sa formulation soit reprise dans la préconisation de la p. 80, qui deviendrait alors : « Le principe de compatibilité implique que les SCOT et les PLU aient la possibilité de modifier le classement opéré et compléter l'armature urbaine en ce qui concerne les échelons villes pôles-relais et bourgs de proximité. A cet effet, en écho à la possibilité de modification des deux derniers niveaux de l'armature urbaine interne, les SCOT et les PLU ont la capacité de redéployer les possibilités d'extension urbaine entre ces deux différentes centralités ».*

- les bourgs de proximité doivent faire l'objet d'une approche très spécifique tant en terme de développement de fonctions que sur le plan de la vigilance environnementale, du fait de leur rôle dans le milieu rural où ils sont implantés.

Parmi ces bourgs, le SAR en distingue certains caractérisés par leur pluri-nucléarité. Dans ces bourgs multi-sites les possibilités d'extension d'urbanisation peuvent être réparties dans les PLU entre les différents quartiers les composant.

L'AE attire l'attention sur la nécessité d'un choix clair et définitif entre les pôles, tout au moins dans chacun des PLU concernés pour éviter les développements éparpillés que cette approche pourrait autoriser.

De la même façon que pour la réalisation de l'urbanisation résidentielle, le développement des activités économiques reprend la logique de hiérarchisation de l'armature urbaine, à savoir la structuration et la polarisation de l'emploi et de l'habitat à l'échelle régionale, ainsi qu'à l'échelle de chaque bassin de vie, afin d'éviter leur dispersion sur l'ensemble du territoire. L'armature économique qui en résulte s'appuie ainsi sur quatre pôles d'activités à vocation régionale, quelques zones d'activités à proximité des pôles secondaires, enfin quelques zones d'activité de proximité ou artisanales dans les villes-relais et les bourgs. Le SAR conçoit donc l'armature économique de manière complémentaire et raisonnée notamment à l'Ouest, où elle s'appuie principalement sur la zone arrière-portuaire du Port et la zone de Cambaie, « *pour éviter un mitage linéaire le long de la route des Tamarins* », mais, présente dans le même temps (p. 43) un schéma exposant la « *mise en œuvre d'un bassin d'activités Ouest-sud par la création d'un secteur d'aménagement stratégique* » tout le long de la route des Tamarins. Cette contradiction entre les principes et prescriptions et le schéma affiché devra être levée.

L'AE admet la nécessité de disposer de quelques zones d'activités attractives, de dimension suffisante et situées en des points accessibles et stratégiques, mais il faut absolument éviter leur éparpillement, contradictoire avec l'objectif de préservation de l'espace.

La notion de « territoires ruraux habités » (espaces urbanisés situés en dehors de l'armature urbaine du SAR, souvent déconnectés des différents réseaux, peu denses et mono fonctionnels) correspond à une réalité locale. Ils occupent une superficie totale de 3 200 ha. Aussi, le SAR y ouvre-t-il des possibilités de « *densification modérée et d'extensions très limitées (sans critères de limitation) permettant de répondre exclusivement aux besoins de la population résidente notamment en terme de services, d'équipements et décohabitation.... ou d'extensions limitées permettant la réalisation d'équipement d'hébergement touristique* ».

Ces possibilités d'extension, limitées dans le texte mais non quantifiées et délimitées cartographiquement, pourraient se traduire par une expansion significative et non négligeable de ces secteurs (par exemple 320 ha si l'on considère qu'une extension de 10% est très limitée) à laquelle s'ajouterait l'impact des équipements nécessaires.

Le SAR conçoit une armature économique raisonnée notamment à l'Ouest qui s'appuie principalement sur la zone arrière-portuaire du Port et la zone de Cambaie « *pour éviter un mitage linéaire le long de la route des Tamarins* », mais, présente dans le même temps (p. 43) un schéma exposant la « *mise en œuvre d'un bassin d'activités Ouest-sud par la création d'un secteur d'aménagement stratégique* » tout le long de la route des Tamarins. Cette apparente contradiction entre les principes affichés et les prescriptions effectives mériterait d'être levée.

L'AE a noté en outre le point particulier suivant :

L'affichage, sur la carte de destination générale des sols, d'un double pôle d'urbanisation dans l'est de l'île, composé des villes de Saint-André et Saint-Benoît et intégrant l'intégralité de l'espace séparant ces communes, y compris la commune de Bras-Panon, dans cet ensemble (hachures rouges), est ambigu du fait qu'il semble ériger la totalité de ce vaste secteur en bassin de vie urbain. Un tel affichage, pouvant recevoir des interprétations divergentes, risque d'accentuer la pression foncière pour l'urbanisation de l'ensemble de cet espace, ce qui n'est pas souhaitable dans une région à forte production agricole et va à l'encontre des propres orientations et prescriptions du document.

Le choix opéré par la Région d'afficher deux pôles principaux dans l'Est doit, soit être reconsidéré en sélectionnant l'une ou l'autre des communes de Saint-André et Saint-Benoît, soit être assumé sans équivoque, mais en aucun cas ne saurait avoir pour effet de laisser entrevoir la réalisation d'une conurbation hors de proportion avec les enjeux et orientations annoncées pour

6 - La gestion des déplacements et les projets d'infrastructure

La réalisation du projet de « tram-train » et l'inscription d'un tracé de son extension entre Saint-Paul et Saint-Joseph et entre Sainte-Marie et Saint-Benoît est une réponse cohérente avec la nécessité de maîtriser les déplacements automobiles. Ses impacts sur la biodiversité et les paysages, voire sur les risques, nécessitent toutefois une attention particulière. Pour sa partie déjà validée par DUP, le nouveau tracé nécessitera une analyse fine pour réduire au mieux les impacts sur les milieux naturels et les paysages, à l'occasion de l'évaluation environnementale du projet. Pour les parties de tracé non encore validées, le SAR devrait fixer les principes d'évitement, d'atténuation ou de compensation des impacts qui devront être mis en œuvre lors des choix de tracé. Les dessertes par autobus prévues pour les rabattements vers les gares depuis les Hauts représentent un complément indispensable pour réduire ou tout au moins stabiliser le trafic automobile. Mais l'inscription dans le SAR de ces projets n'apporte pas la garantie de leur mise en œuvre : seul l'engagement politique et financier de toutes les collectivités concernées peut apporter crédit à cette inscription.

Sur le renforcement du maillage routier, en complément du réseau de voies primaires prioritaires, le SAR prévoit des principes de liaison à court, moyen et long termes, notamment un principe de liaisons de transit à mi-pentes de l'Est (infrastructure d'importance régionale à long terme), dont l'utilité reste à justifier au regard de l'absence de tout développement urbain prévu par le SAR à l'échéance des vingt prochaines années dans ce secteur. Cet axe paraît en effet contradictoire avec les objectifs de « conception du réseau routier dans une optique de maîtrise du développement » et de « concentration des extensions urbaines autour des pôles urbains équipés par des infrastructures de transport ». Affichée de la sorte, cette liaison ne semble avoir que des impacts négatifs, tant pour l'environnement que l'agriculture, et interroge sur son bien fondé. L'intérêt de l'inscription de ce principe de liaison de transit à mi-pentes au titre du présent SAR dont les impacts seraient très importants, mériterait une justification particulière notamment dans le cadre de l'évaluation environnementale. Les mêmes remarques portent sur le renforcement de la RN 3 pour la traverse de l'île (1 655 véhicules/jour en 2006).

L'AE préconise la suppression de ces inscriptions dont les impacts environnementaux directs, et indirects par le biais de l'urbanisation, seraient très importants.

L'AE prend acte de la nécessité de reconstruction de la route du littoral (RN 1) entre Saint Denis et Saint Paul, en fonction du volume des trafics (43 900 véhicules/jour recensés en 2006), de leur sécurité à assurer et de l'impossibilité de résoudre cette question dans l'emprise actuelle pas plus qu'en tunnel. L'AE estime cependant qu'il est impératif que la préservation des milieux naturels fragiles et en particulier que le banc de corail (Banc des Lataniers) identifié dans la baie soit sauvegardé : toutes les techniques possibles d'aménagement devront être recherchées pour éviter les atteintes à ce banc et les impacts éventuels devront être compensés.

Enfin, le renforcement du maillage routier tel qu'envisagé dans le Sud doit porter le moins possible atteinte aux espaces agricoles irrigués de ce secteur, tout affaiblissement des espaces agricoles reportant une pression de ceux-ci sur les espaces naturels. La seule indication que les projets routiers « *devront prioritairement privilégier la requalification et la mise à niveau des infrastructures existantes* » aurait mérité d'être plus explicite sur la carte de destination générale des sols.

L'AE admet la nécessité des requalifications ou de « sécurisation des axes » quand elles ont pour objet d'améliorer effectivement la sécurité des voies. Mais toute augmentation de la capacité générerait de nouvelles pressions pour un développement de l'habitat que ce soit suivant des

autorisations légales ou par des constructions spontanées.

7 - La protection des espaces naturels et de la biodiversité

Le rapport d'évaluation environnementale fait ressortir que les orientations et prescriptions du projet de SAR permettent de préserver la richesse écologique et paysagère du territoire en identifiant les espaces de protection forte, les espaces naturels de continuité écologique et les coupures d'urbanisation.

La mise en place des zones de continuité écologique représente une initiative intéressante dans l'optique d'anticiper la mise en place de la future "trame verte et bleue" prévue dans la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et dans la mesure où le projet de loi portant engagement national pour l'environnement présenté au Parlement prévoit que les SAR vaudront schémas régionaux de cohérence écologique.

Néanmoins, à partir des développements présentés dans l'évaluation, il apparaît que plusieurs orientations risquent d'induire des impacts négatifs sur la protection des espaces naturels et la biodiversité :

- Les extensions urbaines ;
- Les aménagements touristiques dans les zones de protection forte et dans les zones de continuité écologique ;
- Le développement de 300 ha de zone d'activité dans le sud et de 200 ha dans l'ouest ;
- Les infrastructures de transport (liaison ferroviaire tram train, renforcement du maillage routier, ligne à haute tension) ;
 - Sur le renforcement du maillage routier, en complément du réseau de voies primaires prioritaires, le SAR prévoit des principes de liaison à court, moyen et long termes, notamment un principe de liaisons de transit à mi-pentes de l'Est (infrastructure d'importance régionale à long terme), dont l'utilité reste à justifier au regard de l'absence de tout développement urbain prévu à l'échéance des vingt prochaines années dans ce secteur.
 - Une analyse coût bénéfices mériterait d'être détaillée dans le rapport d'évaluation environnementale sur l'ensemble des infrastructures.
 - Par ailleurs, la cartographie mériterait de distinguer les différents projets prévus entre les infrastructures nouvelles et les réaménagements.
- Les équipements de production d'énergie.

Le projet de SAR autorise le développement d'« équipements de production d'énergie » et « de transport de personnes ou d'énergie » dans les espaces naturels de protection forte et les zones de continuité écologique à la condition qu'ils « *doivent être conçus et implantés de façon à minimiser leur impact en terme environnemental et ils doivent rester compatibles avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels* ».

Alors que projet de SAR autorise par ailleurs un certain nombre d'infrastructures (tram-train, route du littoral, maillage du réseau routier...), il ouvre avec cette mesure la possibilité de nouveaux projets qui, sans conditionnement clair, pourraient être très impactants pour les milieux naturels et déséquilibrer le fonctionnement de l'armature urbaine mise en place.

Afin de réduire l'impact écologique de ces orientations, le projet de SAR élabore des mesures de réduction dont notamment :

« Le SAR identifie les principes de localisation [des lignes hautes tensions] et en permet le renforcement sous réserve que ceux-ci soient réalisés à proximité immédiate des lignes existantes. Si pour des raisons techniques cette règle ne pouvait être respectée et si la nouvelle ligne doit avoir un impact paysager négatif, l'opérateur devra déposer la ligne existante et regrouper les capacités de transport sur la ligne nouvelle ».

« Un soin particulier sera apporté à l'intégration paysagère des nouvelles infrastructures linéaires. Pour cela les projets proposeront une approche géomorphologique des terrassements, limiteront les co-visibilités et créeront les conditions optimales à l'implantation et au développement d'une végétation indigène masquant de préférence les aménagements ».

Compte tenu de leur importance pour la préservation de la qualité des espaces naturels ces mesures devraient être qualifiées soit de prescription soit à tout le moins, de mesure d'accompagnement.

8 - La protection des terres agricoles, de l'élevage et de l'économie agricole

Le SAR identifie quatre types d'espaces naturels et agricoles et y associe des dispositions prescriptives :

–les espaces naturels de protection forte, eux-mêmes divisés en quatre catégories :

- les espaces du cœur du Parc national,
- les espaces naturels remarquables du littoral à préserver,
- les espaces du cœur du Parc national inscrits en espaces naturels remarquables du littoral à préserver,
- les autres espaces de protection forte

–les espaces de continuité écologique,

–les coupures d'urbanisation,

–les espaces agricoles.

La définition et la vocation de ces espaces sont claires, leur objectif principal étant de maintenir pour chacun leur fonctionnalité, même si certains aménagements ou équipements y sont autorisés.

Il est cependant regrettable voire contradictoire que, pour les aménagements à réaliser dans les espaces de protection forte et les espaces de continuité écologique, ne s'applique pas la clause suivante, prescriptive pour les coupures d'urbanisation et les espaces agricoles (p.71 et 72) « [les aménagements] peuvent être autorisés, sous réserve de démontrer qu'aucun autre emplacement ou aucune autre solution technique à un coût supportable pour la collectivité, n'étaient envisageables ». De toute manière, le cœur du Parc et les espaces naturels remarquables du littoral relèvent en la matière de prescriptions plus spécifiques du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme selon le cas, qui s'imposent. Ainsi pour le cœur du Parc, l'article L.331-15 alinéa 4 du code de l'environnement, applicable aux cœurs de Parcs des DOM représentant plus du quart des départements concernés, prévoit une possibilité d'autorisation des « activités, travaux, constructions ou installations d'intérêt général » limitée aux cas où « des contraintes techniques ou topographiques rendent techniquement ou financièrement inacceptables une autre localisation », et dans les conditions fixées par le décret du Parc.

Compte tenu du rôle de ces espaces de protection forte et de continuité écologique dans le maintien de la biodiversité et de couloirs d'échange entre des espaces de forte valeur patrimoniale, il conviendrait en premier lieu d'éviter au maximum la réalisation de tout aménagement ou équipement (ce que permettrait la prescription ci-dessus), puis de minimiser les impacts (ce à quoi se limite aujourd'hui le texte du SAR).

S'agissant des espaces de continuité écologique, la prescription relative à la mise en valeur agricole peut prêter à confusion. Elle devrait être remplacée ainsi : « *Toutefois, avant d'ouvrir....de ce chapitre* » par « *la reconquête des friches agricoles qui figurent au sein des espaces agricoles tels que définis au 1-2 de ce chapitre, doit être privilégiée par rapport à l'ouverture à l'activité agricole des espaces de continuité écologique* ».

D'autre part le projet de SAR caractérise des **espaces ruraux de développement** par un régime d'urbanisation qu'il convient d'encadrer strictement :

La notion de « *territoires ruraux habités* » (espaces urbanisés situés en dehors de l'armature urbaine du SAR, souvent déconnectés des différents réseaux, peu denses et monofonctionnels (p. 81) correspond à une réalité locale. Ils occupent une superficie totale de 3 200 ha.

Le traitement que l'AE préconise d'appliquer à ces territoires est décrit au §5 ci-dessus

9 - Le développement de l'économie touristique

Pour répondre aux enjeux du tourisme, filière économique déterminante pour le développement de La Réunion, le SAR affiche un objectif d'augmentation des capacités d'hébergement : à cette fin, deux réponses sont données par le schéma : des « secteurs d'aménagement à vocation touristique » et des « zones de vigilance touristique ».

- Les « secteurs d'aménagement » sont situés dans les bourgs du littoral et des Hauts : il s'agit de permettre prioritairement d'y accueillir de nouveaux hébergements mais également de mettre en valeur le patrimoine naturel et urbain ainsi que les équipements nécessaires.
- Le SAR introduit également le concept de « zones de vigilance touristique », où notamment « *les opérations d'aménagement doivent prioritairement être consacrées aux activités et équipements touristiques* », « *les constructions doivent s'insérer harmonieusement dans le milieu urbain ou naturel environnant* ». L'ensemble du territoire du Parc national et une partie des zones littorales sont ainsi référencés.

Le concept reste très vague et ne fait pas apparaître la structuration de ces différentes zones de vigilance touristique, leurs liens avec les **secteurs d'aménagement à vocation touristique** ou les territoires ruraux habités. Il ne définit pas non plus clairement le rôle que les espaces naturels et agricoles peuvent jouer dans la structuration et l'identité de ces zones : il est donc difficile d'en mesurer les impacts sur les milieux.

Le SAR encourage dans ces secteurs la réhabilitation des structures d'accueil et d'hébergement existantes et rend possible dans les espaces naturels de protection forte la réalisation d'**éco-lodges**, équipements considérés indispensable au développement touristique régional. Les possibilités d'urbanisation sont une exception au sein de ces espaces qui doivent par essence être préservés : pour l'AE, le SAR aurait mérité d'être plus précis sur ce sujet, en donnant notamment une définition précise de ce qu'est un écolodge et en encadrant leurs possibilités de construction tant en nombre qu'en capacité, **la seule précaution annoncée -un accès existant- est insuffisante.**

10 - Les énergies renouvelables

Le SAR définit comme objectif de développer les énergies renouvelables tout en signalant que le SAR ne peut prescrire de dispositions dans ce domaine.

Toutefois, il est prévu « *l'autorisation de leur développement dans les espaces de continuité écologique, sous réserve de maintenir leur fonction principale* » : l'AE s'interroge sur une telle autorisation : elle estime qu'elle ne pourrait être que très limitée et mérite d'être soigneusement encadrée : des lignes électriques aériennes, des travaux importants, une usine de production à partir de la géothermie ne sont pas compatibles par exemple avec la protection des espaces qui ont été ainsi désignés.

Pour atteindre l'objectif, il est prévu de réserver du foncier pour l'éolien et le photovoltaïque, de valoriser la biomasse et d'autoriser les alternatives en termes d'implantation d'unités de production et des moyens de sécurisation avec des espaces de stockage. Le document ne fixe des objectifs quantitatifs que pour le photovoltaïque.

Ainsi, il envisage la possibilité d'implanter 250 hectares de panneaux photovoltaïques au sol. Il serait intéressant de fixer des objectifs pour les autres modes de production d'énergie renouvelable à la fois quantitatifs et localisés.

11 - La prise en compte de l'environnement dans le projet de SAR/SMVM

Le projet de SAR/SMVM apporte des réponses significatives et en accord avec les enjeux environnementaux prioritaires du territoire en contribuant à la préservation des espaces de richesse écologique et paysagère, à la réduction des impacts majeurs sur l'environnement tels que l'extension de l'urbanisation et les déplacements automobiles, l'exposition des populations aux risques naturels, les pollutions tout en permettant un développement territorial de l'île de la Réunion.

De manière générale, et malgré les remarques qui suivent, il convient de souligner la qualité des évaluations environnementales du SAR et du SMVM.

Le suivi des impacts du SAR et du SMVM sur l'environnement permettra de mesurer l'efficacité des dispositions qu'il entend défendre.

Cependant quelques ajustements permettraient d'améliorer encore la pertinence de la démarche.

11.1 - Le projet de SAR

Le rapport d'évaluation environnementale fait ressortir que les orientations et prescriptions du projet de SAR sont de nature à améliorer la prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire en apportant des réponses significatives aux enjeux environnementaux identifiés :

- Il contribue à réduire la dynamique d'extension de l'urbanisation à 3 800 ha à l'horizon 2030 alors que les estimations associés au scénario tendanciel s'élèvent à 10 000 ha à cette même échéance ;

- il permet de réduire les déplacements, et limite la dépendance à la voiture individuelle en définissant une armature urbaine hiérarchisée et en intégrant des projets de transport en commun ;
- il contribue à limiter l'exposition des populations aux risques naturels en positionnant notamment les zones préférentielles d'urbanisation en dehors des zones d'aléa fort et en limitant l'imperméabilisation des sols ;
- il favorise la lutte contre les pollutions en conditionnant d'une manière générale les extensions à leur capacité de raccordement aux réseaux d'adduction et d'assainissement ;
- il permet de préserver la richesse écologique et paysagère du territoire en identifiant les espaces de protection forte, les espaces naturels de continuité écologique et les coupures d'urbanisation.

Néanmoins, à partir des développements présentés dans l'évaluation, il apparaît que plusieurs orientations induiront des impacts négatifs sur l'environnement :

- les extensions urbaines ;
- les aménagements touristiques dans les zones de protection forte et dans les zones de continuité écologiques ;
- le développement de 300 ha de zone d'activité dans le sud et de 200 ha dans l'ouest ;
- les infrastructures de transport (liaison ferroviaire tram train, renforcement du maillage routier, ligne à haute tension) ;
- les équipements de production d'énergie.

11.2 - Le projet de chapitre individualisé valant SMVM

Trois enjeux généraux sont mis en avant :

- Le développement des filières d'excellence liées aux espaces littoraux terrestres et marins : pêche, aquaculture et tourisme ;
- La poursuite et la réaffirmation de l'ouverture vers la mer des centres urbains ;
- L'évolution des infrastructures du territoire littoral, en adéquation avec un projet d'ouverture ambitieux du commerce maritime.

Les enjeux environnementaux suivants ont été identifiés sur le périmètre du SMVM :

- La préservation de la qualité et de la diversité des habitats et espèces du milieu continental, des paysages et des sites culturels ;
- Le maintien de la qualité des masses d'eaux côtières, et de la qualité des habitats et des espèces du milieu marin ;
- La vulnérabilité des biens et des personnes face aux risques naturels et l'aggravation de l'aléa par les activités humaines et l'artificialisation du littoral ;
- La valorisation des ressources naturelles du littoral par une gestion économe et respectueuse de l'environnement.

De ces enjeux, ont été retenus trois objectifs et orientations fondamentaux :

- Protéger les écosystèmes littoraux ;
- Organiser les activités littorales ;
- Contenir le développement urbain.

La prise en compte de l'environnement dans le projet de chapitre individualisé valant SMVM

Le diagnostic est complet et exhaustif tant pour la partie terrestre que marine du SMVM. L'interface terre-mer est mieux appréhendée que dans les versions précédentes du document, dans une logique de bassins versants et avec la volonté d'une plus grande ouverture à la mer. Cependant, la séparation « espaces terrestres » et « milieu marin » ne permet pas toujours d'appréhender dans son ensemble l'unité géographique littorale dans ses dimensions terrestre et maritime.

Si les enjeux environnementaux du SMVM sont clairement synthétisés, leur territorialisation pourrait être renforcée.

Le périmètre du SMVM est quant à lui très justifié et expliqué côté terre (limite des espaces proches du rivage). En revanche, côté mer, le choix de limiter le SMVM à 1 mile marin au détriment d'une approche écosystémique devrait être motivé.

La problématique de l'interface terre-mer sur lesquelles doivent porter le SMVM et les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et terrestre, rôle imparti au SMVM, restent à préciser

De surcroît, le projet de rapport environnemental du SMVM identifie deux orientations potentiellement de nature à induire des impacts négatifs sur l'environnement :

- l'urbanisation du littoral (étalement urbain, zones d'activités et zones industrielles, équipements touristiques) notamment dans les espaces proches du rivage

Compte-tenu de ces dispositions et des potentialités d'extension urbaine et d'activités offertes par le SAR dans les espaces proches du rivage (540 ha), les seules opérations identifiées totalisent 380 ha d'extension.

D'autre part, les opérations de moins de 10 ha, totalisant 160 ha, peuvent elles être ouvertes à l'urbanisation dans ces espaces, sans que le document évalue leurs impacts cumulés sur le plan environnemental ?

En deçà de ce seuil, le SMVM prévoit en effet que des opérations d'aménagement non localisées pourront être autorisées par les SCOT et par les PLU « *sous réserve de respecter les prescriptions du SAR concernant les espaces urbains et les zones préférentielles d'urbanisation* ». Or l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme prescrit que les opérations d'aménagement (aucun seuil spécifique n'est prévu) ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le SMVM.

Cette possibilité pourrait être source de difficultés, notamment contentieuses, dans son application ultérieure, faute d'un minimum de localisation dans les espaces proches du rivage.

De plus, malgré un bilan mitigé des Zones d'Aménagement Liées à la Mer (ZALM) prévues par le SAR de 1995, le présent SAR les reconduit et en crée de nouvelles, sans que ce bilan semble avoir été réellement pris en compte en termes d'orientations et sans justification particulière.

- les grands projets d'équipements environnementaux et d'infrastructures de transports et

portuaires dont l'évaluation est mentionnée dans le § 6 concernant « la gestion des déplacements et des projets d'infrastructures ».

12 - Les mesures prises pour éviter, atténuer ou à défaut compenser les impacts environnementaux négatifs

L'évaluation environnementale du SAR doit ainsi s'intéresser à des enjeux globaux (effet de serre, maintien de la biodiversité, conservation des espaces naturels, risques pour la santé...) qui ne peuvent être appréhendés à l'échelle des projets particuliers pour la plupart soumis à étude d'impact, celle-ci présentant ses propres limites. L'évaluation environnementale d'un plan ayant un champ d'application plus vaste que celui de l'étude d'impact, doit servir de cadre de référence notamment pour évaluer correctement les incidences cumulatives et synergiques liées aux multiples développements de projets, notamment d'infrastructures, prévus dans le projet de SAR. Au demeurant, la multiplication des interventions sur une unité de territoire et le cumul des effets peuvent alors rendre inefficaces les engagements qui pourraient être contractés par chacun des maîtres d'ouvrage vis-à-vis de l'environnement.

Dès lors, le SAR ne peut se contenter de renvoyer aux maîtres d'ouvrage la responsabilité de définir et de prendre en charge les mesures compensatoires qui s'imposent à son niveau, l'objectif étant d'aboutir à une complémentarité entre évaluation environnementale du SAR et les études d'impacts des projets. Le cadrage de ces mesures, au stade d'un programme tel que le SAR, est complexe. L'AE préconise que la réflexion sur ce point soit poursuivie entre le Conseil régional et les maîtres d'ouvrage des projets.

13 - Les dispositifs de gouvernance et de suivi

Le projet de rapport environnemental construit des indicateurs relatifs à chacun des enjeux prioritaires identifiés à l'issue de l'état initial et définit pour chacun : l'état initial, la source, le sens attendu de variation au regard des orientations du projet de SAR.

Cette construction permet de préfigurer les modalités d'organisation du suivi (dont les moyens mis en œuvre pour renseigner les indicateurs) et les organismes consultés ou associés à cet exercice et correspond à l'esprit de l'art. 10 de la directive 2001/42/CE qui demande d'évaluer les effets non prévus ou sous évalués a priori et de mettre en place des mesures correctives, pour lesquelles l'AE recommande des indicateurs spécifiques de suivis.

Un indicateur complémentaire relatif aux espaces de continuité écologique est nécessaire :

En effet, le projet indique que ces derniers devront garder une vocation naturelle en priorité. Pourtant, il laisse la possibilité d'une « *mise en valeur agricole* » sous réserve de ne pas altérer leurs fonctions en termes de paysage, de biodiversité, de bassins d'expansion de crues, d'espace de respiration.

La notion de mise en valeur agricole apparaît peu claire et l'applicabilité des conditions apparaît complexe et ne semble pas garantir à terme la conservation de la « *vocation naturelle* » de ces espaces.

Il pourrait être opportun à ce titre de mettre en place un dispositif de suivi de ces espaces afin de pouvoir suivre l'évolution de l'usage des sols et de vérifier que leurs fonctionnalités écologiques ne sont pas menacées.

Par ailleurs, concernant le SMVM, un réel effort d'identification des indicateurs de suivi a

été réalisé. La plupart d'entre eux permet d'apprécier l'évolution des composantes cruciales de l'environnement.

Le tableau récapitulatif des indicateurs dédiés au suivi des effets de la mise en œuvre du SMVM nécessite d'être renseigné tant dans sa colonne valeur que dans celle Evolution / Objectif. Par ailleurs, de même que précédemment, une réflexion complémentaire et plus fine devra être engagée sur la définition de ces indicateurs.

Il convient en effet de bien différencier les indicateurs de suivi des effets de la mise en œuvre du SMVM de ceux des impacts du SMVM sur l'environnement, mais aussi de déterminer les sources, les unités, la pertinence....

Même si une réflexion complémentaire est à engager sur les mesures compensatoires, le suivi des impacts du SAR et du SMVM sur l'environnement par le biais d'indicateurs dédiés permettra de mesurer l'efficacité des dispositions qu'il entend défendre.

Les modalités d'accompagnement et d'organisation du contrôle des prescriptions en matière d'environnement doivent être précisées :

Enfin, au regard de la difficulté que peuvent avoir les collectivités territoriales à mettre en œuvre effectivement les orientations et prescriptions du SMVM – il est important que soient définies dès à présent les modalités d'accompagnement et d'organisation du contrôle des prescriptions en matière d'environnement.

Au vu des difficultés constatées dans l'application du SAR précédent, l'AE préconise que le dispositif de suivi soit renforcé:

–d'une part par la définition d'objectifs quantifiés à échéance du SAR, les indications de tendance à échéance 2030 n'étant pas suffisantes,

–d'autre part par la mise en place d'un dispositif de gouvernance permettant l'adaptation des politiques mises en œuvre en fonction des évolutions réelles constatées, conformément aux prescriptions de l'article 10 de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement..

14 - La qualité du résumé non technique, destiné à faciliter la participation du public (Ch.V, p.129 à 137)

Le résumé non technique est destiné à pouvoir être lu seul par un non-spécialiste, en lui donnant une vision d'ensemble des questions abordées dans le rapport.

Le résumé non technique est organisé en six parties :

- Le SAR et son articulation avec les autres programmes,
- L'état initial de l'environnement,
- Les prescriptions et préconisations du SAR,
- Les incidences prévisibles de la mise en œuvre du SAR sur l'environnement,

- Les choix fondant le SAR et la protection de l'environnement,
 - Les mesures envisagées pour traiter les conséquences négatives du SAR sur l'environnement.
- A cela s'ajoute la liste des prescriptions proposées par le projet.

Ce résumé non technique dresse une synthèse intelligible et claire de la démarche d'évaluation environnementale, et comprend un tableau qui permet d'une part de lister le type d'équipements ou d'aménagement que le SMVM rend possible et d'autre part donne un cadrage sur la manière de les réaliser afin d'en minimiser les impacts sur l'environnement. Il devra être complété par une description du dispositif de suivi qui sera mis en place.

L'AE estime qu'une carte serait utile pour situer les différentes dispositions et que ce résumé permette à lui seul d'appréhender le schéma : l'AE suggère au maître d'ouvrage de compléter ce document dans ce sens pour sa mise à disposition du public. Enfin, elle signale que ce résumé qui doit pouvoir être consulté de manière autonome, et ne peut donc renvoyer à des pages du document complet : celles-ci doivent donc être résumées dans le texte.
