



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
pour le cadrage préalable du schéma
d'aménagement régional de Mayotte (976)**

n°Ae : 2021- 67

Avis délibéré n° 2021 – 67 adopté lors de la séance du 22 septembre 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 22 septembre 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis pour le cadrage préalable du schéma d'aménagement régional de Mayotte (976).

Ont délibéré collégalement : Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Michel Pascal, Alby Schmitt, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 le présent avis.

Étaient absents : Sylvie Banoun, Virginie Dumoulin, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Annie Viu

* *

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-19 du code de l'environnement, l'Ae a été saisie d'une demande de cadrage préalable par président du conseil départemental de Mayotte le 8 juillet 2021, l'ensemble des pièces nécessaires à l'instruction du dossier ayant été reçues le même jour.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-19 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception.

L'Ae a consulté par courriers en date du 4 août 2021 :

- *le Préfet de Mayotte ;*
- *la directrice générale de l'Agence régionale de santé (ARS) de Mayotte.*

Sur le rapport de Patrick Lambert et Alby Schmitt, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental (cf. article L. 122-7 et R. 122-19 du code de l'environnement); cette dernière autorité consulte l'autorité environnementale. Le présent document expose l'avis de l'Ae sur les réponses à apporter à cette demande.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Avis

Le cadrage préalable à l'évaluation environnementale des plans et programmes à la demande du maître d'ouvrage est prévu par l'article R. 122-19 du code de l'environnement. Le présent avis de l'Ae pour le cadrage du schéma d'aménagement régional (SAR) de Mayotte résulte d'une analyse du projet qui a été soumis à l'Ae à un stade avancé et des questions qui lui ont été posées par le maître d'ouvrage. Les réponses apportées ne préjugent pas de l'avis qui sera rendu sur le projet, et sur les analyses et études que devra mener le maître d'ouvrage pour respecter l'ensemble des prescriptions qui s'appliquent à une évaluation environnementale.

1. Contexte et présentation du projet de schéma d'aménagement régional de Mayotte.

1.1 Les schémas d'aménagement régionaux (SAR)

Le Département de Mayotte comme les Régions de Guadeloupe et de La Réunion ou les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ont des compétences spécifiques en matière de développement durable, de planification régionale et d'aménagement du territoire, définies aux articles L. 4443-7 et suivants et R. 4443-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. *« Elles élaborent le schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement (...). Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructure et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières touristiques et relatives aux énergies renouvelables. Il fixe les objectifs de renouvellement urbain, de construction dans les zones déjà urbanisées, de maîtrise de l'étalement urbain et de lutte contre l'artificialisation des sols. Il définit les principes permettant d'assurer la combinaison des différents modes de transport et la coordination des politiques de mobilité mises en place par les autorités organisatrices (...) »*. Les documents graphiques du SAR, établis à l'échelle 1/100 000, font apparaître *« la destination générale des différentes parties du territoire du département »*².

Le code général des collectivités territoriales fixe un délai maximal de dix années pour procéder à son évaluation, notamment du point de vue de l'environnement. La collectivité compétente délibère alors sur son maintien en vigueur, sa mise en révision ou sa modification.

Le SAR tient lieu de schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) dans les départements et régions d'outre-mer. Le SAR vaut également schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et schéma régional climat air énergie (SRCAE)³. Le SAR comprend un chapitre particulier pour le SMVM.

1.2 Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)

Institué par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les Départements, les Régions et l'État, complétée par la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, le SMVM est un document de

² Article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales

³ Articles L. 4433-7 à 7-4 du code général des collectivités territoriales et L. 371-4 du code de l'environnement.

planification qui détermine la vocation générale des différentes zones et les principes de compatibilité applicables aux usages maritime et littoral. L'article L. 121-40 du code de l'urbanisme précise que dans les espaces proches du rivage, des opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant SMVM. Le décret n°2007-1586 du 8 novembre 2007 en fixe le contenu et le mode d'élaboration.

1.3 Présentation de Mayotte et de son environnement

Mayotte est constitué d'un archipel d'une trentaine d'îles et îlots situé dans le Canal du Mozambique dont la surface totale ne dépasse pas 380 km², soit un peu un peu moins de quatre fois la superficie de la ville de Paris. Mayotte fait partie de l'archipel des Comores, à un peu plus de 800 km de Madagascar. La population officielle est de 257 000 habitants (recensement 2017), avec une estimation Insee de 289 000 habitants en 2021. Le nombre de résidents irréguliers n'est pas précisément connu. C'est le département français dont la population croît le plus rapidement (près de 4 % par an). Deux îles rassemblent la quasi-totalité de la population : Grande-Terre (363 km²) et Petite-Terre (11 km²).



Figure 1 – Mayotte dans son environnement régional. Source : Google Maps



Figure 2 : Carte topographique de l'archipel de Mayotte (Source : dossier)

L'archipel est devenue un département français en 2011 et une région ultrapériphérique⁴ en 2014.

Années	Population (milliers d'habitants)	Constructions, routes
1975	45	Terre, raphia et chaume ; chemins de terre
1995	90	Briques, pierres et tôles ; routes asphaltées
2017	257	Parpaing et béton, mais généralisation d'un habitat insalubre en périphérie des centres urbains
Projection Insee 2050	500 (400 à 800)	

Tableau 1 : Évolution démographique et évolution de l'habitat et des équipements depuis 1975 (source : dossier)

⁴ Une région ultrapériphérique (RUP) est un territoire de l'Union européenne (UE) situé en dehors du continent européen. Les RUP sont définies à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE qui y précise la façon dont le droit européen peut y être adapté.

Mayotte comprend deux communautés d'agglomération et trois communautés de communes, ainsi que deux syndicats départementaux respectivement pour l'eau et les déchets.

Urbanisme

Le territoire mahorais est organisé en 72 villages, aux centres denses, avec des coupures d'urbanisation importantes. L'armature urbaine est cependant déséquilibrée, avec une forte concentration de la population et des services dans les secteurs de Mamoudzou et Dzaoudzi. Le développement rapide de la population s'est accompagné d'une transformation de l'habitat, avec des constructions en dur s'implantant de manière désordonnée dans les centres urbains ou en périphérie avec la création de bidonvilles (62 500 logements, dont plus de 25 000 sont insalubres⁵). Le taux de raccordement aux réseaux d'eau potable et d'assainissement est faible.

Économie et transports

Près de la moitié des emplois salariés proviennent des services administratifs.

L'agriculture assure une certaine autosuffisance en fruits et légumes. L'élevage se développe. Les programmes de développement agricole prévoient l'irrigation de 1 000 ha⁶. Le marché des produits de la mer est réservé à l'autoconsommation (2 300 tonnes de poissons par an).

Le tourisme connaît un développement modéré et irrégulier avec des activités originales (sentiers sous-marins pédagogiques, survols aériens d'agrément...).

Trois carrières produisent de 650 à 850 000 tonnes de granulats chaque année. L'industrie est encore émergente : énergie et première transformation des produits agricoles essentiellement.

Les liaisons avec l'extérieur sont assurées par l'aéroport international de Dzaoudzi-Pamandzi (380 000 passagers par an), le port de Longoni (1,15 millions de tonnes en 2017, dont 71 000 conteneurs, essentiellement à l'import, et le terminal pétrolier de Petite-Terre.

Pour ce qui est des liaisons au sein de l'archipel, en dehors de la liaison par navette maritime entre la Grande-Terre et la Petite-Terre, les flux sont essentiellement routiers et en croissance régulière, avec de forts risques d'engorgement dans l'avenir compte tenu du faible taux actuel d'équipement. Du fait du relief et de l'exiguïté de l'archipel, le réseau routier est peu maillé et congestionné dans le secteur de Mamoudzou/Longoni où la concentration des activités provoque des déplacements domicile-travail importants, qui se superposent avec le trafic de fret provenant du port. Malgré plusieurs projets prévus par le Plan global transports et déplacements (PGTD), les taxis collectifs constituent la seule offre de transport en commun.

Environnement

En l'absence d'un assainissement des eaux usées satisfaisant et d'une gestion performante des déchets, cours d'eau et ravines sont encombrés de déchets, y compris dangereux, et sont pollués par les eaux usées non traitées. L'assainissement présente un retard majeur vis-à-vis des obligations de la directive relative aux eaux résiduaires urbaines, même adaptée par la directive dite

⁵ Insee 2017

⁶ Ce chiffre semble élevé dans un territoire où la ressource en eau est limitée, en particulier en période sèche où la ressource peut déjà faire défaut pour l'eau potable. La consommation agricole serait alors proche des besoins de l'eau potable.

« de rupéisation⁷ ». Un tiers de la population ne dispose d'aucun assainissement, ce qui présente des risques sanitaires évidents.

Déforestation et urbanisation provoquent une baisse des capacités d'infiltration des sols et une augmentation du ruissellement et de l'érosion. Entre 2011 et 2016, 352 ha ont été imperméabilisés (0,9 % du territoire) et 670 ha ont été déforestés (1,8 % du territoire). En 2016, les padzas (zones déforestées et raviniées où le sol est mis à nu, devenu inutilisable) représentaient 3 600 ha.

La surface cultivée correspond à environ la moitié de l'archipel. Près de la moitié des terres cultivables présentent une pente supérieure à 15 % avec une part importante cultivée en agroforesterie.

La biodiversité terrestre présente des enjeux majeurs. 719 espèces végétales indigènes sont recensées dont 59 espèces strictement endémiques⁸ de Mayotte, avec un taux d'espèces menacées atteignant 45 % de la flore indigène. La richesse floristique native par km² est exceptionnelle, bien supérieure à celles de l'Île Maurice, des Marquises ou des Galapagos. Les forêts abritent le Lémur brun, 140 espèces d'oiseaux, pour la plupart typiques des terres africaines et malgaches voisines, et de nombreux reptiles et invertébrés.

Près de 6 000 ha ont le statut de réserves forestières protégeant la quasi-totalité des forêts naturelles humides et une réserve naturelle nationale (RNN) de 2 800 ha vient d'être créée en 2021, en complément d'une première RNN de l'îlot M'Bouzi de 142 ha, créée en 2007. Le littoral accueille des herbiers à tortues et deux espèces de baobabs.

Le récif corallien est détenteur de plusieurs « records probables » : le plus grand lagon du monde, le plus profond, l'un des seuls à disposer d'une double barrière. La barrière externe est longue de près de 160 km, abritant 1 500 km² de lagon et 730 ha de mangrove. 260 espèces de coraux, 800 espèces de poissons tropicaux, 5 espèces de tortues marines et 26 espèces de mammifères marins⁹ y sont recensées, alors même que les inventaires sont encore incomplets. L'ensemble de l'archipel et de sa zone économique exclusive font partie du Parc naturel marin de Mayotte (63 000 km²). Certains secteurs du lagon à enjeux majeurs font par ailleurs l'objet d'une protection renforcée (Parc marin de Saziley, réserve de pêche intégrale de la Passe en S, N'Gouja et la réserve naturelle nationale de M'Bouzi).

Au niveau national, l'arrêté ministériel du 1^{er} juillet 2011 liste les espèces protégées de mammifères marins et les modalités de leur protection. L'ensemble des mammifères marins fréquentant les eaux mahoraises est concerné. Les arrêtés préfectoraux n°360 et n°361/DEAL/SEPR/2018 du 3 décembre 2018 fixent respectivement la liste des espèces végétales protégées de Mayotte et celle des espèces animales protégées de Mayotte et réglementent leur utilisation.

⁷ Directive 2013/64/UE du conseil du 17 décembre 2013, directive qui précise comment le droit européen s'applique à Mayotte (« rupéisation »)

⁸ Endémique signifie que l'espèce est exclusivement présente dans un lieu spécifique (dont elle est endémique) tandis qu'une espèce indigène peut être présente dans des zones autres et être arrivée sur l'île par ses propres moyens (vent, cyclone, oiseaux, courants marins...).

⁹ Le quart des espèces connues, dont le dugong, est en danger critique d'extinction.



Figure 3: *Deidemia bipinnata* (source : dossier)



Figure 4 : Lémur brun de Mayotte (source : dossier)

Les milieux naturels sont soumis à de fortes pressions : le lagon souffre de l'apport de déchets, des rejets d'eaux usées, de nutriments et des produits phytosanitaires sur le littoral et dans les cours d'eau ; le braconnage reste prégnant ; la déforestation et l'urbanisation détruisent des habitats naturels et portent atteinte au lagon par apport d'eau douce et de sédiments, du fait d'une érosion croissante des sols dénudés. La pollution par les macro-déchets, en majorité d'origine plastique, serait l'une des plus importantes de France.

Malgré la réglementation du domaine public maritime (DPM), les activités humaines exercent des pressions importantes : mitage des espaces naturels littoraux, notamment par les grands aménagements (port de Longoni, rocade de M'tsapéré), les constructions illégales... Les herbiers de phanérogames marines sont également soumis au piétinement des baigneurs, à l'ancrage ou à l'utilisation de certains engins de pêche et au recouvrement par des sédiments.

La surveillance de la qualité de l'air à Mayotte constitue une préoccupation récente, à la suite des premières campagnes de mesure intervenues à partir de 2017. Ces mesures, encore fragmentaires, indiquent une bonne qualité de l'air, avec des concentrations en polluants inférieures aux limites réglementaires, mais une tendance à la hausse, en lien avec la croissance de la demande électrique. En effet, la quasi-totalité de la production électrique provient d'une centrale diesel. Les réflexions engagées dans le cadre de la PPE ont permis d'identifier un potentiel important pour les énergies renouvelables, surtout pour le photovoltaïque.

Risques

Mayotte est soumise à de multiples risques naturels : inondations, submersions marines, aggravées par la montée des eaux marines, séismes¹⁰, mouvements de terrain... Ainsi, 78 % du parc bâti mahorais est soumis à au moins un aléa. L'archipel dispose d'un atlas des risques naturels et des vulnérabilités territoriales, d'un schéma départemental de prévention des risques naturels. Le PGRI devrait être approuvé en mars 2022. Les PPRn et les PPRI sont en cours d'élaboration ou achevés sur l'ensemble des communes avec validation de l'ensemble des cartes d'aléas et des enjeux.

¹⁰ L'ensemble du département est classé en sismicité 3 (modérée). Mais une activité sismique nouvelle dite en « essaim » s'est développée à Mayotte depuis mai 2018 (plusieurs centaines de séismes, avec des magnitudes ayant atteint 5,8), liée à l'apparition d'un nouveau volcan sous-marin à 50 km à l'est de Mayotte. L'est de l'archipel s'est enfoncé de 20 cm en moins de deux ans, avec des conséquences sur la biodiversité et sur le risque d'inondation.

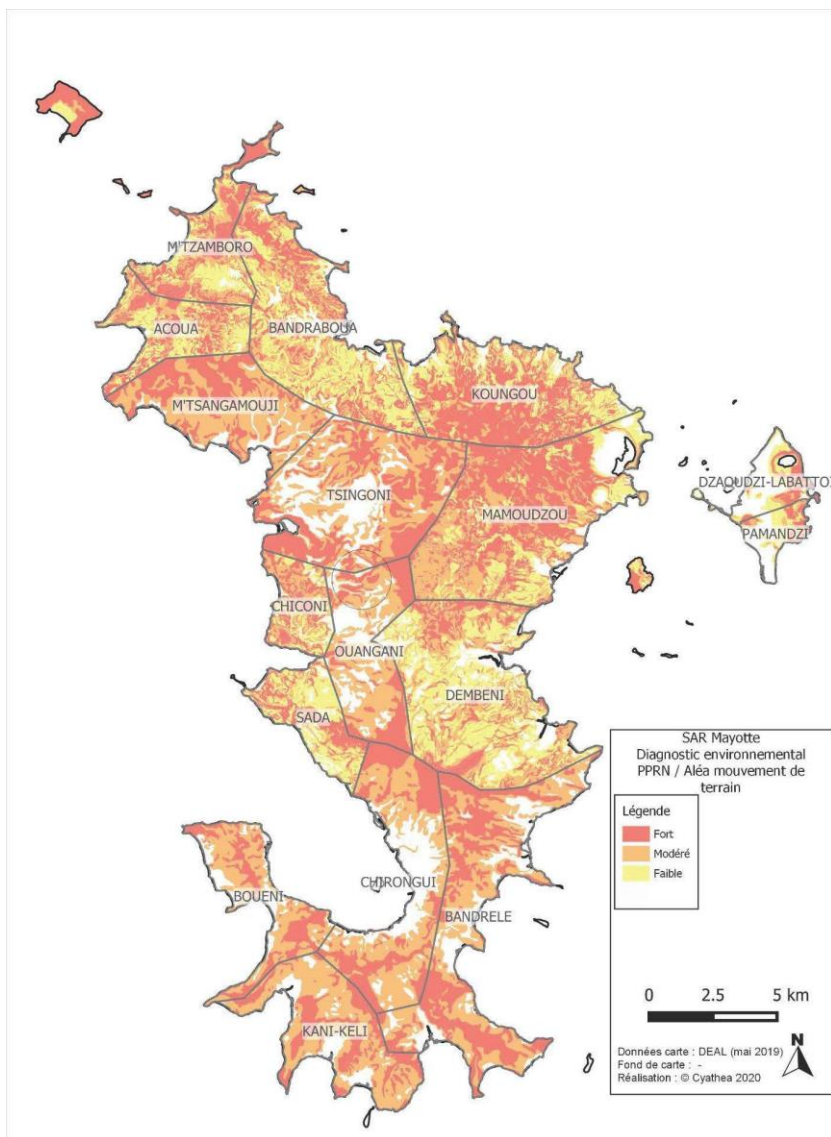


Figure 5 : Aléa mouvements de terrain (source Cyathea, 2020)

Les risques technologiques sont plus limités, avec 40 ICPE recensées, essentiellement à Koungou et Mamoudzou (dont un Seveso seuil haut et 2 seuil bas sur les 2 ports de commerce).

1.4 Élaboration du SAR de Mayotte

1.4.1 Historique

Le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD), adopté en 2008, affirmait l'impératif de protection des milieux naturels et agricoles, de la nécessité d'un aménagement plus équilibré du territoire (pour faire face à la saturation de l'agglomération de Mamoudzou et rattraper le retard d'équipements du reste de l'archipel) et de la densification du tissu urbain. Le bilan du PADD en 2013 montre qu'il a permis d'accompagner la croissance démographique, de répondre aux besoins les plus urgents tout en offrant une meilleure protection et la mise en valeur du patrimoine naturel. Mais ses résultats demeurent insuffisants, en particulier en ce qui concerne les équipements et le développement économique. Le PADD n'a pas permis de répondre au besoin de rééquilibrage territorial ni aux objectifs de résorption de l'habitat indigne. La mise en place d'un SAR a donc été entreprise en 2013 puis en 2016, avec le souhait de réinvestir les principaux objectifs du PADD, mais sans pouvoir aboutir.

L'élaboration du SAR 2020 a été engagée en janvier 2019, selon une démarche de projet, appuyée sur le travail d'ateliers de territoire, avec une participation large des acteurs mahorais¹¹. Ce travail inscrit le SAR de Mayotte dans une perspective de long terme, à l'horizon 2050.

Le SAR se présente avant tout comme un projet politique affichant la « *volonté de rééquilibrage raisonné du territoire en matière de développement résidentiel, de répartition des grandes infrastructures, équipements publics et lieux de services à la population et aux entreprises* ». « *Conscients de la richesse environnementale et paysagère de Mayotte et de son lagon, les acteurs souhaitent mettre en œuvre ce développement tout en définissant les conditions de mise en œuvre afin que celui-ci ne se fasse pas au détriment des espaces naturels, agricoles et réservoirs de biodiversités nombreux sur l'île* ».

Le projet de SAR est aujourd'hui avancé et comprend le diagnostic (tome 1), l'étude des scénarios (tome 2.1), le projet de territoire (tome 2.2), les orientations fondamentales (tome 2.3), la carte de destination des sols (tome 4), les schémas individualisés (tome 5.1 : SMVM ; tome 5.2 : SRCE ; tome 5.3 : SRCAE), l'évaluation environnementale (tome 6).

Le fascicule des règles (tome 3), les annexes avec les cartes des grands projets du territoire et les schémas de mise en œuvre des projets (tome 7) ne sont pas encore disponibles. L'évaluation environnementale doit encore faire l'objet d'un certain nombre de compléments substantiels.

1.4.2 Le SAR 2020

Le SAR 2020 s'ouvre sur des perspectives d'aménagement pour l'archipel allant au-delà des seules perspectives du PADD, en particulier en termes de rattrapage, avec un leitmotiv : « Faire le département » qui se décline en : « faire la ville » ; « faire un lagon vivant » ; « faire une campagne prospère » ; « faire les grands équipements » ; « faire appliquer le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat ».

Il décrit trois scénarios, un « fil de l'eau », un autre de rééquilibrage par un développement du secteur ouest de l'île, et un troisième, jugé préférable, de développement multisite.

Le projet de territoire repose sur deux volets majeurs et parallèles :

- assurer aux Mahorais leurs besoins vitaux et physiologiques (accès au logement digne, à la nourriture, aux soins, à l'eau, à l'assainissement « *collectif* », à une gestion correcte des déchets, à l'instruction scolaire, la formation et la qualification, aux transports en commun, au numérique, à l'autonomie énergétique) ;
- réaliser de grands investissements structurants préparant l'archipel au progrès, permettant de capter toutes les énergies et initiatives innovantes, et ancrant Mayotte dans l'environnement du sud-ouest de l'Océan indien.

Le premier volet du SAR s'inscrit dans la continuité des préoccupations de Mayotte depuis les années 1970 et est toujours d'actualité : la satisfaction des besoins vitaux de la population représente un enjeu très fort du fait des perspectives démographiques. Le Département retient d'ailleurs pour 2050 une hypothèse démographique « moyenne » de l'Insee, soit 500 000 habitants et une densité de plus de 1 300 habitants par km².

¹¹ Les carnets d'atelier sont disponibles sur le cloud.

Force est de constater cependant que le projet de SAR reprend beaucoup plus le second volet que le premier qui s'appuie pourtant sur les insuffisances constatées dans le bilan du PADD : il ne fait qu'évoquer, sans les détailler ni les cartographier, certains investissements prioritaires en matière de ressource en eau, d'eau potable, d'assainissement, de gestion des déchets... Ces équipements sont pourtant structurants pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme et de nature à avoir des conséquences néfastes sur l'environnement : la planification de l'aménagement ne peut s'envisager sans prise en compte des secteurs où aucun assainissement (collectif ou autonome) n'est envisageable ou envisagé ou du risque de pollution de la ressource en eau. Remédier à ces insuffisances et aux besoins vitaux est en effet un prérequis pour que des investissements structurants sur le territoire portent leurs fruits.

En effet, si le projet de SAR affiche des objectifs qualitatifs :

- une reconquête de l'espace avec la maîtrise du foncier et un territoire équilibré : rééquilibrage de la ville capitale, Mamoudzou, en la décongestionnant, par le développement du Grand ouest et la mise en place de pôles d'équilibre au centre, au sud et au nord,
- un tourisme valorisé et des équipements touristiques de haut niveau,
- une jeunesse formée et mobile,
- un secteur privé fort et un territoire compétitif,
- une sortie de la pauvreté et des réponses aux besoins physiologiques : suffisance alimentaire et en logements, suffisance en eau potable, en assainissement et en santé ; réduction à 20 % de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté à l'horizon 2050 ...
- respecter la règle, la norme, la loi,

c'est surtout un certain type d'équipements structurants qu'il propose pour « *donner de la visibilité au SAR* » :

- des infrastructures de transport : l'allongement de la piste de l'aéroport et l'agrandissement de l'aérogare pour en faire un hub aérien entre les îles de l'Océan indien et l'Afrique de l'est, un 3^{ème} quai au port de Longoni pour en faire un port d'éclatement, une route traversant du nord au sud l'île de Grande-Terre, la route de contournement de Mamoudzou, un métro-câble (téléphérique reliant les principaux centres urbains de l'archipel)...
- le développement des réseaux : numériques, de transports en commun terrestres et maritimes (navettes) ;
- un centre hospitalier universitaire de niveau international ; une université multisite de plein exercice ; le musée de Mayotte et du Canal du Mozambique, l'école d'art et d'architecture...
- le nouveau siège du Département, la nouvelle cité administrative...

Le projet de SAR inclut la révision des schémas des zones d'activité économique et des zones touristiques. Il prend en compte les schémas économiques sectoriels de Mayotte (programme départemental de développement de l'agriculture durable...) et présente un tronc commun avec le plan général des transports et déplacements.

Le projet de SAR ne présente pas à ce stade d'estimation des coûts des programmes d'aménagement ni les possibilités de financement.

Il n'indique pas non plus comment l'objectif de « *respect de la règle, la norme, la loi* » sera atteint.

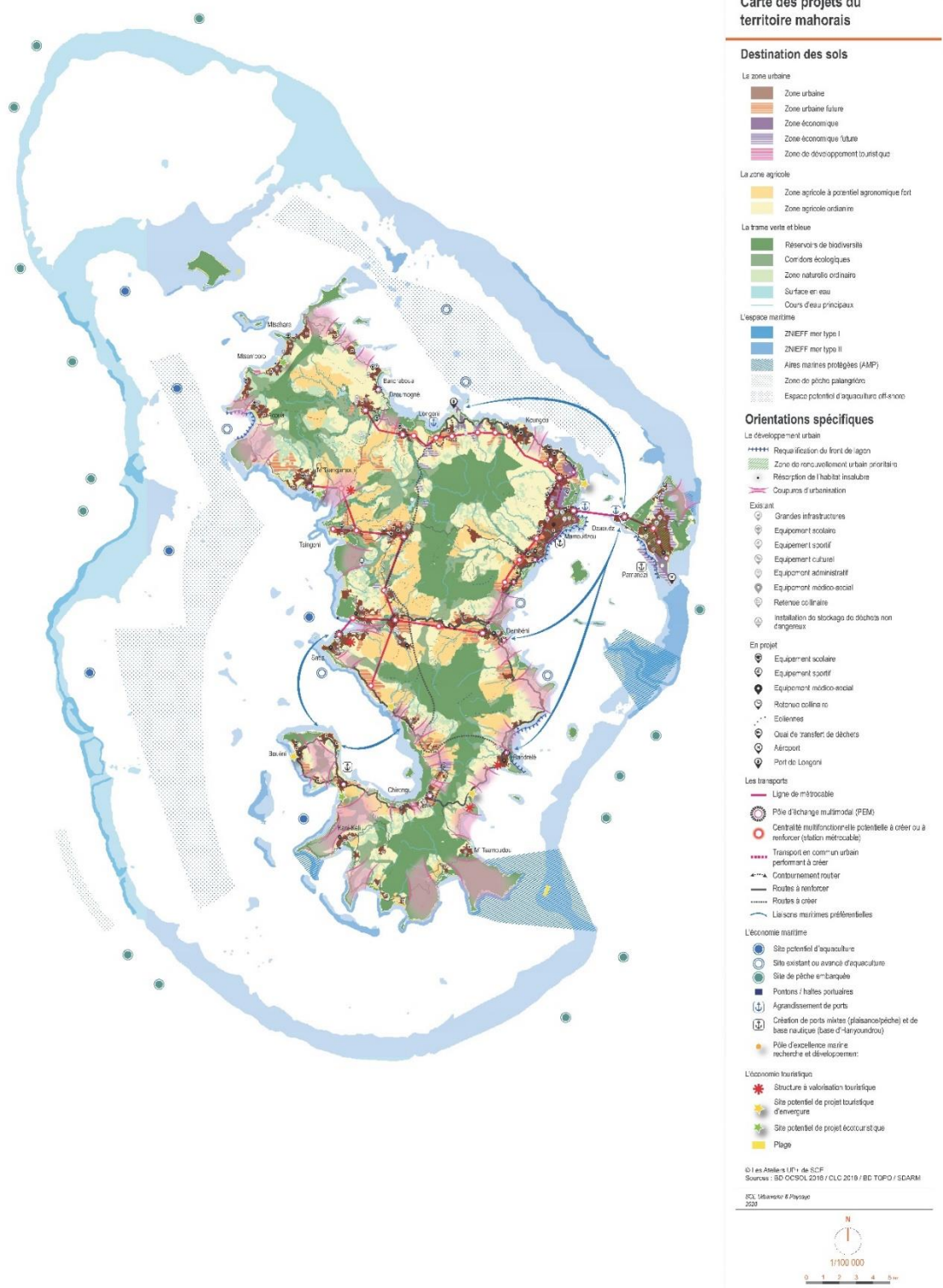


Figure 6 : Carte des projets du territoire mahorais (source : dossier)

1.4.3 Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) de Mayotte

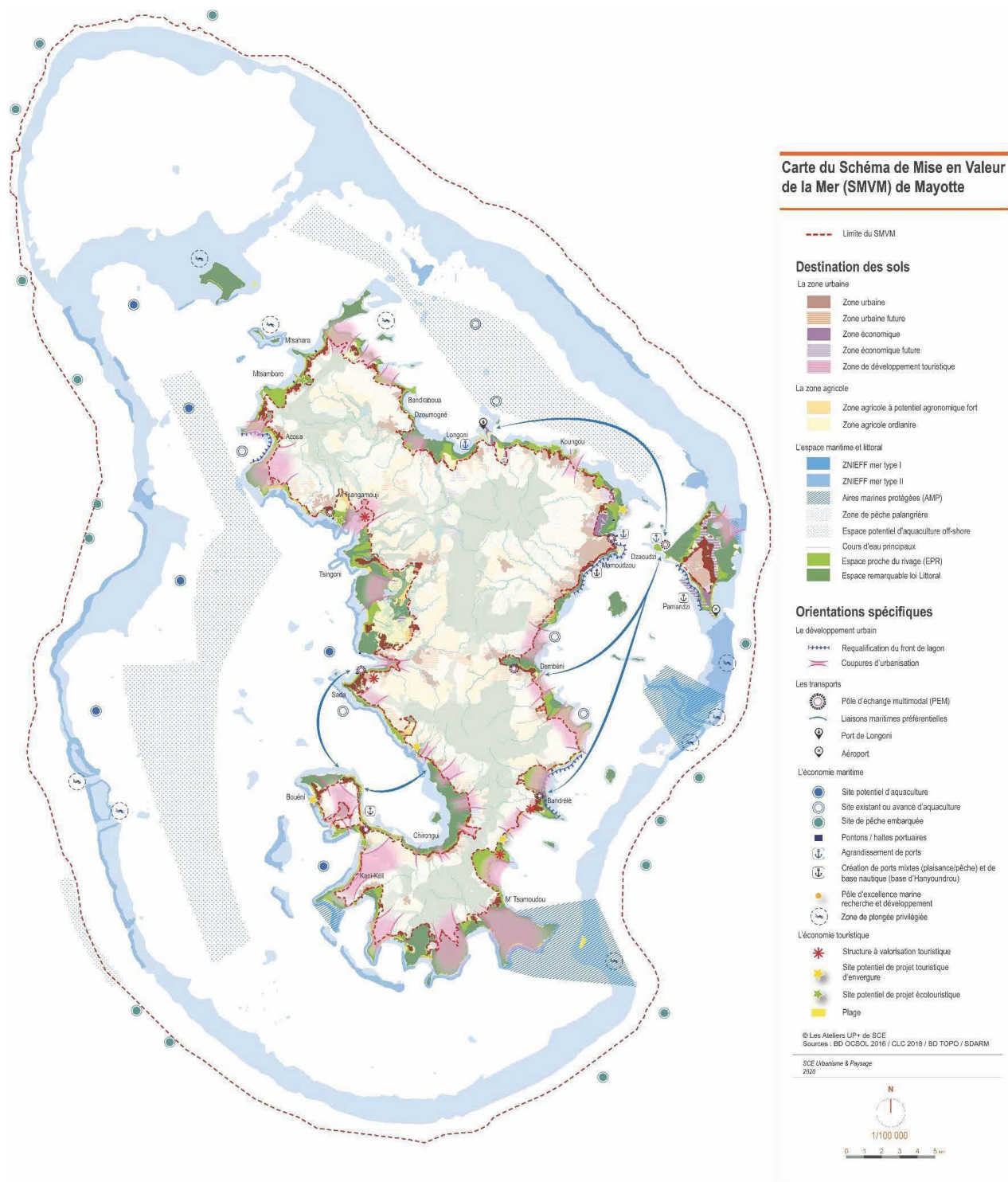


Figure 7 : Carte du schéma de mise en valeur de la mer de Mayotte (source : dossier)

Le SMVM de 2020 reprend la trame du projet de SMVM de 2016. Le nouveau périmètre du SMVM a été établi après consultation et recherche de cohérence avec les documents de bassin. Il comprend un périmètre terrestre (DPM, zone des 50 pas géométriques, terrains de la stratégie du Conservatoire du littoral, espaces proches du rivage et espaces remarquables du littoral) et un périmètre maritime (zone des « un mile nautique » autour de la barrière corallienne étendue jusqu'à la limite de bathymétrie 50 mètres, pour inclure certaines zones remarquables du milieu récifo-lagonaire). Il inclut ainsi la seule zone Ramsar de Mayotte.

Les enjeux de 2016 ont été actualisés pour prendre en compte les programmes et schémas de développement de l'aquaculture et de la pêche, les projets du PGTD, dont les sept pontons prévus pour les navettes maritimes et les autres projets inscrits dans le projet de SAR. *A contrario*, le projet de SMVM n'évoque, comme le projet de SAR, aucun projet ayant trait à l'eau potable ou au traitement des eaux usées dont l'implantation pourrait être dans la zone terrestre du périmètre du SMVM. Des aménagements légers sont également prévus dans les zones proches du littoral (chemin du littoral à Grande-Terre...).

Les grandes vocations du milieu marin sont maintenues. La loi Littoral est respectée, avec l'aménagement prévu pour les DROM : les espaces proches du rivage ne seront pas constructibles, à l'exception des projets référencés dans le SAR et le SMVM, ou les projets touristiques qualifiés d'intérêt régional. Le document ne donne pas d'informations sur les conditions de cette qualification.

Le projet de SMVM ne tient compte ni du bradyséisme¹², ni de la remontée des eaux marines du fait du changement climatique. Interrogés par les rapporteurs, les porteurs du dossier ont indiqué qu'il s'agit de phénomènes difficiles à apprécier dans un contexte où la bathymétrie est mal connue.

La loi prévoit que le SMVM soit prescriptif. À ce stade cependant, le projet de SMVM ne comprend que des rappels de la loi et des recommandations générales, l'application de la seule loi Littoral apparaissant déjà très contraignante pour Mayotte, aux dires des porteurs du projet.

Les définitions d'espace, dont les espaces naturels et les règles associées, restent encore parfois imprécises.

1.4.4 Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)

Le travail sur le SRCE a été engagé dès le début des années 2010, pour aboutir à un diagnostic partagé et validé par la Commission départementale des paysages, de la nature et des sites (CDPNS) de Mayotte en 2015. La trame verte et bleue a été établie en considérant de façon opportune une échelle plus large que Mayotte, en y intégrant les Comores, Madagascar et les Mascareignes. Un travail d'identification des zones humides avait été réalisé dès 2011 par le Conservatoire national botanique de Mascarin (CNBM). Un plan d'action en faveur des zones humides est en cours d'élaboration.

Le projet de SRCE est riche : il intègre l'inventaire des plans et schémas de protection de l'environnement, à quoi s'ajoutent les stratégies (biodiversité, de création des aires protégées de Mayotte, lutte contre les espèces envahissantes), le schéma départemental des espaces naturels sensibles et le schéma d'entretien et de restauration des rivières de Mayotte.

Si l'élaboration du projet a permis d'améliorer la connaissance de la biodiversité et du fonctionnement des continuités écologiques sur Mayotte, le SRCE recommande cependant de poursuivre et d'élargir encore ce travail.

Le projet de SRCE reste avant tout un document d'information. Il n'intègre pas de préconisations sur sa prise en compte ni de mesures de protection ou de restauration des continuités écologiques qui sont renvoyées au SAR. Il n'est pas possible dans ces conditions de juger dans quelle mesure les prescriptions et les orientations du SAR traduisent cette protection et cette restauration.

¹² Remontée ou comme à Mayotte, baisse du niveau du terrain naturel lié à l'activité volcanique.

Le SRCE reste par ailleurs imprécis sur la nature des fonctionnalités écologiques assurées par les continuités écologiques : il est donc difficile de juger des usages qui peuvent être envisagés sur ces secteurs et des mesures éviter-réduire-compenser (ERC) à prévoir.

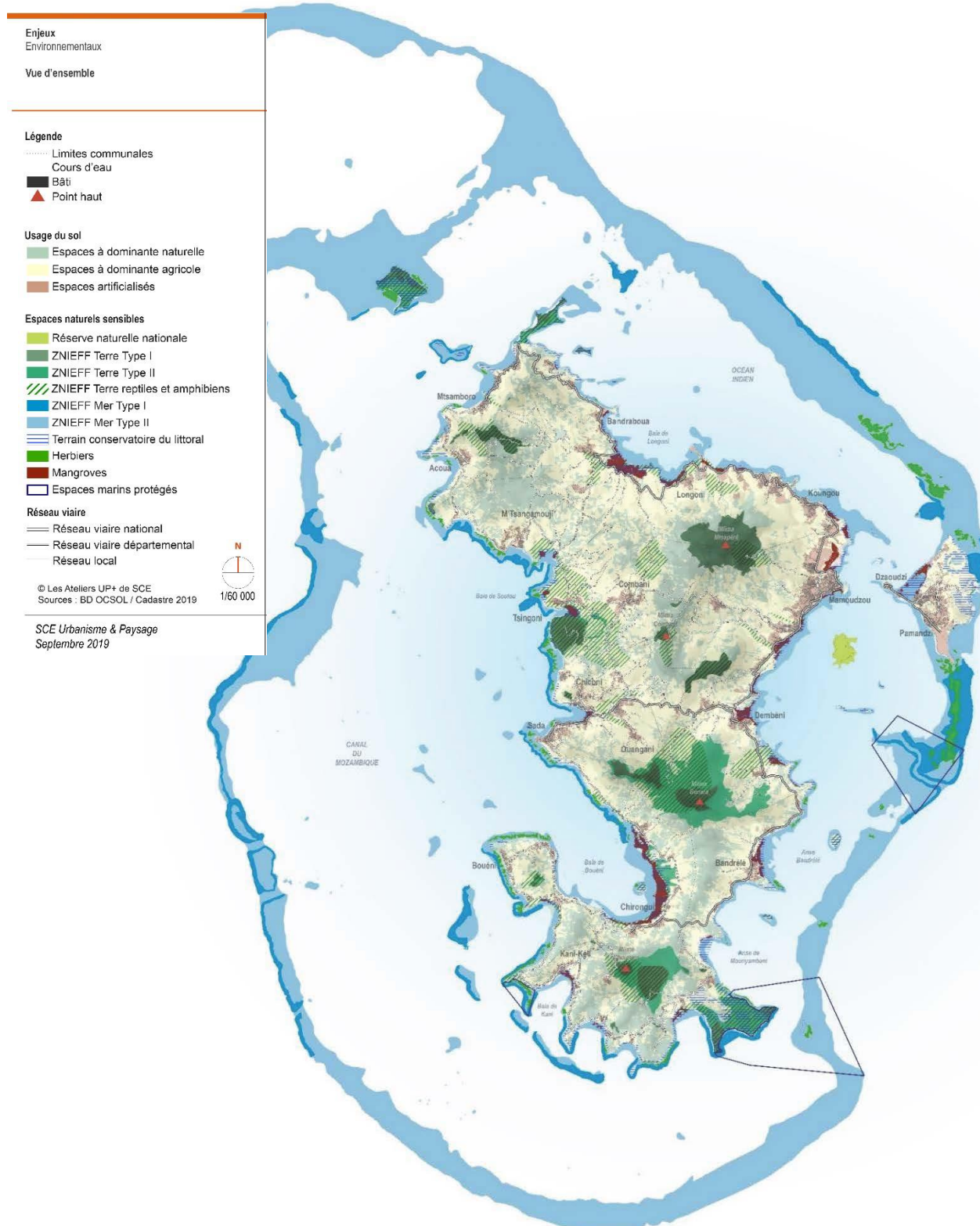


Figure 8 : Carte de synthèse des enjeux environnementaux (source : dossier)

1.4.5 Le schéma régional de l'air, du climat et de l'énergie (SRACE)

À ce stade, le SRCAE apparaît sommaire. Il renvoie à la programmation pluriannuelle de l'énergie¹³ pour les énergies renouvelables, mais sans expliquer comment l'archipel parviendra à l'autonomie énergétique en 2030, qui correspond pourtant à la durée de vie du SAR. L'enjeu air n'est pas considéré comme majeur, ce qui peut être justifié actuellement, mais qui pourrait se dégrader rapidement, et il est proposé pour l'essentiel de renforcer son suivi dans les secteurs les plus soumis aux pollutions de l'industrie et des transports. Les préconisations quant à l'adaptation au changement climatique apparaissent plus élaborées (gestion de la ressource en eau, prévention de l'accroissement des risques naturels et sanitaires...), mais elles ne prennent pas en compte la problématique d'élévation du niveau de la mer et il n'est pas possible d'appréhender leur transposition dans le projet de SAR.

1.4.6 La gouvernance du SAR et des autres documents de planification intégrés

Le projet de gouvernance n'est pas encore abouti. Il convient de noter que d'autres plans ou programmes mahorais présentent des difficultés d'exécution, faute d'une gouvernance adaptée ou d'une ingénierie suffisante. Ainsi, peu de projets du PGTD, pourtant adopté en 2018, ont encore vu le jour et le programme se met en place difficilement. Il est donc fondamental qu'une gouvernance et un pilotage adaptés soient prévus pour le SAR.

1.5 Procédures d'élaboration du SAR de Mayotte

Le droit de l'Union européenne s'applique aux régions ultrapériphériques avec, le cas échéant, des adaptations prévues par le législateur européen. La directive cadre sur l'eau¹⁴ est applicable à ces territoires comme les directives relatives aux nitrates agricoles, aux eaux résiduaires urbaines ou à l'eau potable, les directives projets et plans et programmes et celles sur les déchets... En revanche, les directives « Oiseaux » et « Habitats » comme la directive cadre sur les milieux marins (DCSMM) n'y sont pas applicables. La directive de rupéisation (voir note 7 page 7) met en place un échéancier différent pour l'application des directives cadre sur l'eau, eaux résiduaires urbaines (Deru)¹⁵ et eaux de baignade¹⁶. L'application et les échéanciers des autres directives environnementales ne sont pas modifiés.

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, le SAR donne lieu à évaluation environnementale et l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour produire un avis sur cette évaluation.

La suite de la procédure prévoit :

- l'avis de l'Ae sur le cadrage de l'évaluation environnementale du projet de SAR (22 septembre 2021) ;
- la production de l'évaluation environnementale qui sera soumise à avis de l'Ae ;
- l'arrêt du projet de SAR par le conseil départemental de Mayotte en juin 2022 ;

¹³ La PPE de Mayotte est celle de 2017 qui couvre les deux périodes 2016-2018 et 2019-2023. Elle n'a pas encore été actualisée pour les deux périodes 2019-2023 et 2024-2028.

¹⁴ Ainsi, l'échéance d'atteinte du bon état pour toutes les masses d'eau est repoussée de 2015 à 2021

¹⁵ Directive 91/271/CEE ; la directive de rupéisation prévoit ainsi le report des échéances de mise en conformité des systèmes d'assainissements (réseau et traitement) à fin 2020 pour les agglomérations d'assainissement de plus de 10 000 équivalents-habitants (EH) et à fin 2027 pour les plus de 2 000 EH.

¹⁶ Directive 2006/7/CE ; la directive de rupéisation prévoit ainsi le report de l'atteinte du niveau « suffisante » pour la qualité des eaux de baignade à fin 2031.

- la consultation du public pendant une durée de quatre mois, suivie d'une consultation interministérielle ;
- l'adoption du SAR par le conseil départemental en 2023 ;
- l'approbation du SAR par décret après avis du Conseil d'Etat, envisageable en 2024.

1.6 Les enjeux environnementaux du SAR pour l'Ae

Avant finalisation de l'évaluation environnementale et sur la base des informations disponibles à ce stade, l'Ae considère que la santé humaine est un enjeu prioritaire et que les autres principaux enjeux environnementaux du SAR sont :

- la protection d'une biodiversité exceptionnelle, terrestre et marine ;
- la prévention des risques, en particulier d'inondations et de submersions marines ;
- la gestion et la protection des eaux, en particulier du fait de leur pollution par les eaux usées, par une mauvaise gestion des déchets et par l'érosion, ainsi que la sécurisation de l'alimentation en eau potable des populations.

Ces enjeux sont volontairement ciblés et limités à ceux dont la non prise en compte conditionne les capacités de développement de l'île (capacité à accueillir de nouvelles populations et activités, intérêt patrimonial et touristique...).

2. Élaboration de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R. 122-19 du code de l'environnement, le Président du conseil départemental a interrogé l'Ae sur le cadrage du schéma d'aménagement régional (SAR) de Mayotte. Les questions posées et les réponses qui leur sont apportées par l'Ae sont présentées au chapitre 3 de cet avis. Les réponses résultent d'une analyse du projet de SAR à un stade déjà avancé et comprenant déjà une évaluation environnementale. Les rapporteurs ont pu s'interroger sur les éléments fournis dans le dossier, ce qui les a conduits à compléter l'avis de l'Ae sur des sujets qui n'ont pas fait l'objet de questions du pétitionnaire. Ces éléments sont reportés dans ce chapitre 2.

2.1 Considérations générales

L'élaboration du SAR de Mayotte et de son évaluation environnementale¹⁷ est un exercice très contraint du fait à la fois de l'importance de la croissance démographique et des besoins de rattrapage en équipements de base et en développement économique, des enjeux environnementaux majeurs et des contraintes fortes qui se concentrent sur un territoire de superficie limitée.

Plus encore que pour d'autres plans et programmes et d'autres territoires, il est important que cette élaboration puisse s'appuyer sur une analyse fine des enjeux environnementaux et de leur hiérarchisation, voire leur sélection, ainsi que sur des choix clairs et argumentés du SAR : l'évaluation environnementale doit être une aide à la décision dans les choix d'implantation et de conception des aménagements et infrastructures et elle ne pourra se prononcer que si le SAR est précis dans ses choix.

¹⁷ Il a été indiqué aux rapporteurs que ces deux exercices ont été menés en parallèle, sans que cela ne transparaisse dans les documents.

Les enjeux environnementaux doivent guider et imprégner en amont la démarche d'aménagement. Dans toute la mesure du possible, les équipements et infrastructures doivent être conçus et implantés en fonction de la cartographie des enjeux et contraintes environnementales, y compris les risques naturels, et non pas localiser à priori ces aménagements sur le territoire puis dans un second temps analyser leur environnement et leurs contraintes et chercher à limiter l'impact environnemental et les risques.

L'évaluation environnementale devra par ailleurs faire apparaître la cohérence interne du projet de SAR dans son ensemble, avec ses trois composantes (SMVM, SRCE et SRCAE).

2.2 Prise en compte des autres documents de planification

L'élaboration du SAR de Mayotte a lieu en parallèle de celle de nombreux autres plans et programmes concernant l'archipel : PPE, Sdage, PGRI, PRPGD, contrat de convergence, PO Feder/FSE, OIN¹⁸... D'autres plans, schémas, programmes sont déjà opérationnels, comme les documents structurants pour le SAR que sont les schémas directeurs eau potable et assainissement.

Le SAR devra prendre en compte l'ensemble des documents opposables à cette date ou être compatibles avec eux, en particulier avec les orientations et dispositions du Sdage et avec le PGRI du district de Mayotte qui devraient être approuvés avant mars 2022. L'unicité du périmètre pour ces planifications constitue un atout dont l'exploitation par le SAR devra être mise en lumière par l'évaluation environnementale

Certains de ces documents ont fait l'objet d'avis d'autorités environnementales. L'évaluation environnementale pourra expliciter comment ont été prises en compte leurs recommandations.

2.3 État initial et scénario de référence

La quatrième partie du diagnostic du SAR vaut état initial de l'évaluation environnementale. L'état initial, complété d'ailleurs des informations du SRCE et du SMVM, constitue un ensemble déjà très fouillé.

Le scénario tendanciel considéré, proche du scénario 1, correspond à l'évolution prévisible de l'environnement en l'absence de SAR, mais aussi des autres planifications (Sdage, PGRI, PGDT, PRPGD, PPR, PLU(i)¹⁹...). Pour apprécier précisément la valeur ajoutée environnementale du SAR, il conviendra de considérer l'évolution prévisible de l'environnement en l'absence de SAR, mais en présence de ces autres planifications.

L'état initial pourra dresser également l'inventaire des situations environnementales dégradées et des situations à risques (décharges sauvages, habitat humain plus ou moins spontané en zones à risques ou à enjeux environnementaux, continuités écologiques à reconstituer, padzas...) qui dans le cadre du SAR pourraient trouver des solutions et faire l'objet d'un programme spécifique, de restauration environnementale ou de mise en sécurité des populations.

¹⁸ Sdage : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; PGRI : plan de gestion des risques d'inondation ; PRPGD : plan régional de prévention et de gestion des déchets ; PO : programmes opérationnels ; FEDER : fonds européen de développement régional ; FSE : fonds social européen ; OIN : opération d'intérêt national.

¹⁹ PLU(i) : plan local d'urbanisme (intercommunal)

2.4 Solutions de substitution raisonnable. Justification des choix.

La recherche de solutions de substitution raisonnables et la comparaison de leur impact environnemental ne peut se limiter à la seule étude d'un nombre de scénarios où seules varient les formes d'urbanisation et la répartition du développement entre l'agglomération de Mamoudzou et le reste du territoire. Tout en pouvant rester qualitative, elle doit couvrir l'ensemble des items du SAR et en particulier :

- l'implantation et le choix des principaux équipements et infrastructures y compris sur des projets prévus par d'autres planifications (solutions en matière d'assainissement ou de ressource en eau potable...) ;
- les interdictions, prescriptions et préconisations applicables aux constructions et équipements applicables dans les secteurs sensibles ; cette analyse peut être déclinée pour les différents enjeux environnementaux (eau, air, énergie-climat, biodiversité, paysages...).

Ces solutions de substitution pourront être analysées à l'échelle de Mayotte, mais également s'inscrire dans la perspective plus large du sud-ouest de l'Océan indien. Le SAR pourra également recommander ou prescrire l'étude de ces solutions alternatives dans les projets.

Le SAR devra également s'appuyer sur l'évaluation environnementale des projets et des recommandations des autorités environnementales pour ces projets.

2.5 Analyse des incidences, évitement, réduction et compensation des impacts

Le scénario retenu ne pourra pas être totalement ouvert. L'évaluation environnementale ne pourra valablement étudier les incidences du SAR que si les arbitrages et choix sont clairs et suffisamment prescriptifs, avec des objectifs mais aussi des cibles à atteindre, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du SAR lui-même ou de son impact environnemental (réduction de 50 % du nombre d'habitants soumis à un risque fort d'inondation ou de submersion par exemple).

L'Ae considère que toutes les incidences négatives identifiées dans le schéma d'aménagement régional doivent faire l'objet d'une démarche d'évitement (E) et de réduction (R). Ces mesures ER doivent s'inscrire chaque fois que possible dans le schéma régional et son rapport environnemental, sous la forme de mesures génériques supplémentaires (renforcement des interdictions ou des restrictions à l'urbanisation sur certains secteurs, suppression de projets jugés comme présentant un impact trop fort, mesures de protection adaptées ...). Ces mesures de prévention peuvent également prévoir des prescriptions ou des recommandations visant à la réduction des incidences, à traduire par les porteurs de projets dans l'élaboration de leur dossier et par les pouvoirs publics dans l'autorisation et l'encadrement réglementaire de ces projets.

En cas d'incidences résiduelles du SAR après évitement et réduction, des mesures compensatoires devraient également être intégrées dans le schéma régional. Le SAR devrait ainsi prévoir la correction de situations dégradées historiques (voir 2.2) sous la forme de programmes de restauration, publics, privés ou mixtes, par ciblage de la localisation des mesures compensatoires que les porteurs de projets devront prévoir. Le SAR pourra également encourager les mesures d'accompagnement des projets visant à trouver des solutions à ces points noirs.

L'ensemble des mesures ERC devront s'articuler avec celles de plans et programmes existants (Sdage, PGRI, programmes forestiers, plan zones humides, plan de gestion du parc naturel marin...).

Le SAR devrait aussi préciser les lignes directrices pour l'établissement des mesures de compensation des nouveaux projets (localisation, critères d'équivalence fonctionnelle ou surfacique, modalités d'inventaire et de suivi...), à traduire par les porteurs de projets dans l'élaboration de leur dossier et par les pouvoirs publics dans l'autorisation et l'encadrement réglementaire de ces projets.

2.6 Atteinte des objectifs, pilotage et suivi.

Lors de l'examen des plans et de leur évaluation environnementale, l'Ae apprécie les moyens mis en œuvre pour assurer la bonne atteinte des objectifs : outils de pilotage (gouvernance, indicateurs de suivi, mesures correctives...).

Le projet de SAR ne prévoit à ce stade ni indicateurs, ni cibles à l'échéance du SAR, ni jalons intermédiaires. L'évaluation environnementale ne prévoit que des indicateurs de suivi avec un état de référence. Les indicateurs sont encore peu précis et non quantitatifs, sans être mis en perspective avec des actions du SAR.

Le pilotage du SAR n'est donc pas encore défini de manière opérante ; il ne dispose pas d'outils permettant d'identifier le chemin à parcourir, de le suivre et de le corriger si nécessaire, si ce n'est l'obligation réglementaire de procéder à un bilan à l'échéance des 10 premières années, sans garantie de plus grand succès. Des indicateurs, des cibles, des jalons et des mesures correctives doivent être prévus pour les principaux objectifs du SAR et de son évaluation environnementale. Les mesures correctives doivent pouvoir constituer un levier efficace à la main du comité de pilotage (possibilités de nouvelles interdictions, restrictions, prescriptions ou incitations...).

Parmi ces mesures, l'objectif affiché d'un meilleur respect du droit à Mayotte, en particulier du droit de l'urbanisme, semble pouvoir constituer un levier important. Cet objectif ne doit pas se limiter à une approche coercitive (renforcement des contrôles et des sanctions...) mais s'élargir à l'implication et à une plus large sensibilisation de tous les acteurs mahorais à la préservation de leur patrimoine naturel et à la prévention des risques. Cette voie avait largement été développée dans les projets de PGRI et de Sdage soumis à avis de l'Ae, ce dont l'Ae s'était félicitée, et qui serait à retranscrire pour le Sar.

3. Réponses aux questions posées par le président du Département de Mayotte

L'ensemble des questions du Président du Conseil départemental sont rapportées dans cette partie. Elles sont indiquées en italique. Les questions ont fait l'objet d'échanges entre les porteurs du dossier et les rapporteurs et ont été parfois reformulées. La réponse de l'Ae est donnée en police normale. La réponse n'est que sommairement rappelée lorsqu'elle a déjà été donnée de façon plus détaillée dans la partie 2.

3.1 Méthodologie

« L'évaluation environnementale analyse les incidences du SAR dans ce qu'il comporte à ce stade de son développement. Elle focalise sur l'effet des orientations fondamentales du schéma sur les grands enjeux définis dans le projet de territoire. »

Elle porte ensuite sur la comparaison des 3 scénarios analysés dans ce même projet de territoire pour argumenter du choix de celui qui sera mis en œuvre au final.

Pensez-vous que cette évaluation soit aboutie à ce stade, sans avoir pris en compte les principes d'aménagement qui restent à préciser en lien avec la définition de la destination des sols dont la cartographie est en cours de finalisation ? »

Le SAR traduit un projet politique portant sur les modalités et les objectifs de développement de l'archipel. Ce projet doit être décidé en toute connaissance de ses conséquences environnementales. L'évaluation environnementale ne peut donc être aboutie avant que le projet de SAR lui-même le soit. Il conviendra en particulier, outre les compléments à apporter sur les principes d'aménagement et la destination des sols, de préciser et quantifier les objectifs et les cibles à atteindre, ainsi que les modalités de suivi et de pilotage du schéma.

La précision et le caractère prescriptif du SAR comme ses modalités de pilotage sont d'autant plus importants pour son évaluation environnementale dans le cas de Mayotte qu'en l'absence de SCoT²⁰, il sera directement opposable aux PLU(i).

« Dans sa version d'octobre 2020, l'évaluation environnementale se limite à une analyse de la prise en compte des orientations de la planification de la gestion des eaux du bassin hydrographique (Sdage 2016-2021), alors que le projet de Sdage 2022-2027 sera adopté par dérogation au premier trimestre 2022 et que la version quasi finalisée de ce projet est actuellement en phase de consultation du public.

Cette évaluation peut-elle être considérée comme finalisée sans avoir analysé les liens fonctionnels de cette stratégie territoriale avec les planifications en cours de définition des orientations de gestion de la ressource en eau continentale ou des espaces marins qui avancent vers une finalisation sur des délais proches de celle de l'arrêt du SAR ? »

Le SAR et son rapport environnemental devront prendre en compte l'ensemble des documents qui auront été approuvés avant son adoption. Il est important également qu'il intègre dès à présent les points majeurs des documents en cours de finalisation, dont les évolutions pourront être intégrées suite aux consultations. Ces documents, dont les projets de Sdage et de PGRI, ont fait l'objet de recommandations de l'Ae lors de leur élaboration. Il est important que ces recommandations soient également prises en compte.

« Est-il cohérent, de votre point de vue, d'analyser dans un premier temps dans le document les incidences des orientations du SAR sur les enjeux du territoire avant d'avoir validé dans un second temps le choix du scénario prospectif de développement du territoire ? »

En principe, c'est le rôle de l'évaluation environnementale d'aider les décideurs dans le choix des scénarios. Ce travail d'accompagnement doit suivre bien entendu la progression de l'élaboration du

²⁰ SCoT : schéma de cohérence territoriale

projet, avec dans un premier temps, le choix des scénarios puis l'évaluation plus précise du scénario retenu. Le rapport environnemental final qui s'appuie sur cette démarche n'est cependant pas tenu de suivre cette progression itérative et peut ne rendre compte que du résultat final, selon le plan le plus adapté.

« Ne faudrait-il pas joindre une bibliographie exhaustive des documents utilisés ou consultés dont il est fait mention parfois pour établir l'évaluation environnementale ? »

Le document actuel cite dans le texte des ouvrages référencés par le nom des auteurs et l'année de sa publication. Il est effectivement préférable que ces références renvoient à une bibliographie qui permettra au lecteur d'aller consulter ces documents si besoin.

3.2 Stratégie environnementale du SAR

« La décomposition actuelle du plan d'action stratégique du SRCE (connaissance, artificialisation, etc.) est-elle suffisante pour déterminer des objectifs de préservation et de remise en état des continuités du SAR ? ». « Ne faudrait-il également pas définir des outils et moyens mobilisables, actions et efforts de connaissance pour chacun d'entre eux ? »

La préservation des continuités écologiques nécessite de connaître les fonctionnalités que doivent assurer ces continuités, ce qui n'est pas le cas du document actuel. La description de ces fonctionnalités sera utile pour connaître les usages à éviter et ceux possibles et les conditions dans lesquelles ils le sont.

Le projet de SRCE ne répertorie par ailleurs pas les continuités à restaurer et ne propose pas de plan de restauration avec identification des secteurs et définition des fonctionnalités à restaurer.

Le plan de restauration est un plan opérationnel qui doit définir les outils et moyens mobilisables. Bien qu'un investissement considérable ait été mené en termes de connaissance des continuités écologiques, un effort important reste à conduire dans ce domaine. Le SRCE l'explicite, mais il reste encore à le traduire concrètement.

3.3 Les enjeux paysagers

« Si on a regardé l'ensemble des aspects paysagers, peut-on limiter les prescriptions relatives à la prise en compte des aménités paysagères locales au littoral ? »

Le littoral constitue certes un enjeu paysager majeur, mais selon le dossier, ce constat est valable pour l'ensemble des paysages mahorais. Il semble difficile de ne pas mettre en avant les paysages intérieurs, notamment les abords des villages et surtout les reliefs de l'archipel. La prise en compte des aménités paysagères ne pourrait se limiter au seul littoral que s'il était démontré qu'aucune pression ne s'exercera au-delà, ce qui ne semble pas le cas avec les projets d'infrastructures routières ou le métro-câble, qui seront visibles de loin, et demanderont un effort particulier

d'intégration. Le SAR devra en conséquence fournir des indications voire des prescriptions sur la prise en compte de l'ensemble des paysages mahorais.

3.4 Définition des différents espaces

« Le SAR ne gagnerait-il pas à intégrer les zones de mesures compensatoires prescrites pour atteinte à la biodiversité, les périmètres autorisés, zones à préserver définies par le Conservatoire du Littoral et susceptibles d'être acquises par celui-ci ? »

Comme indiqué au paragraphe 2.4, le SAR gagnerait à définir des zones privilégiées de compensation, qui pourraient concerner des points noirs, en termes de biodiversité (continuités écologiques, zones dégradées...), mais aussi de risques, de déchets, d'eau... Les zones indiquées du Conservatoire du littoral entrent parfaitement dans ce cadre.

Cependant, les compensations doivent porter sur les milieux ou les fonctionnalités atteintes par le projet et être mises en place dans un secteur voisin et similaire. Par exemple, l'atteinte à un milieu forestier d'altitude ne pourra pas être compensée par la restauration d'une mangrove littorale.

3.5 Espaces naturels

« Y-a-t-il une obligation légale de continuité des cours d'eau, tout au long de leurs parcours ? Peut-on définir des zones urbanisées ou d'urbanisation future sur leurs parcours ? Peut-on définir des zones urbanisées ou d'urbanisation future sur les zones humides ? »

La question de l'obligation légale de continuité des cours d'eau tout au long de leur parcours ou de la possibilité de définir des zones urbanisées ou d'urbanisation future sur leurs parcours mériterait une analyse juridique approfondie qui est hors du champ de compétence de l'Ae. *A contrario*, une absence d'obligation légale de maintenir la continuité ne peut pas justifier un classement en zone urbanisée ou urbanisable d'un tronçon de cours d'eau, en particulier au titre de la prévention des risques d'inondation.

Les zones humides sont protégées à divers titres dans le droit français. À Mayotte, elles sont protégées en outre par le Sdage et le PGRI et font l'objet d'un plan d'action. Les zones humides patrimoniales sont par ailleurs classées réservoirs de biodiversité dans le projet de SRCE.

Tout projet conduisant à leur destruction devra faire l'objet d'une démarche ERC, avec en particulier la recherche préalable de solutions alternatives (éviter). S'il s'agit de la seule solution possible pour des raisons d'intérêt public majeur, le projet ne pourra être envisagé que moyennant une obligation de réduction de l'impact et, le cas échéant, de compensation.

3.6 Articulation avec les chapitres individualisés (SMVM, SRCE, SRCAE)

« L'analyse particulière menée sur les incidences évaluées sur les chapitres valant respectivement SMVM et SRCAE du SAR comporte des éléments qui attirent l'attention.

Il est à noter à ce stade que les principes d'aménagement et la cartographie de destination des sols restent à finaliser en ce qui concerne le SMVM. Pourtant il est conclu dans l'évaluation à ce stade que le volet SMVM du SAR a une incidence globale « plutôt positive » sur l'enjeu de préservation de la ressource patrimoniale alors que dans le développement de cette analyse, divers points d'incidences négatives sont relevés concernant les infrastructures portuaires, les infrastructures routières ou les développements touristiques.

Pour ce qui concerne le SRCAE, il est également indiqué qu'il n'y a pas d'incidences de l'orientation visant à l'évolution des modalités de transport, alors même que les transports routiers et maritimes, qui concernent tous les deux Mayotte, sont parmi les principales sources de pollution de l'air. La conclusion d'une incidence « plutôt » positive est-elle recevable, en termes de formulation ? »

Cette évaluation positive est-elle cohérente avec la constatation de points négatifs dans l'analyse des incidences dont il n'est pas proposé à ce stade d'évitement ou de réduction ?

Le constat d'une incidence positive est toujours recevable dès lors qu'il est étayé.

En revanche, ce n'est pas parce qu'une évaluation globale (la somme des incidences particulières) est positive que les incidences négatives particulières ne doivent pas suivre la démarche d'évitement et de réduction. Il conviendrait donc de prévoir des mesures complémentaires.

« Avez-vous des préconisations pour intégrer les perspectives d'évolution des circulations routières et des transports maritimes dans les incidences sur la qualité de l'air à intégrer au SRCAE ? »

Il ne revient pas à l'Ae de se substituer au porteur de projet quant aux solutions à apporter. Il convient cependant de noter qu'il existe des outils comme les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)²¹ qui permettent de traiter ou d'anticiper des problèmes de pollution atmosphériques.

« Concernant le SRCE, il est indiqué que la définition des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques a une incidence positive sur l'enjeu relatif au patrimoine naturel. Pourtant, la cartographie de la destination des sols n'étant pas aboutie, il apparaît toutefois des extensions voire des créations d'urbanisation et des nouvelles voies de circulation pourront empiéter sur ces espaces.

Est-ce que la conclusion sur l'incidence positive du SRCE n'est pas prématurée ou n'est pas susceptible d'évoluer ? »

La seule définition et localisation des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques n'est pas en soi suffisante pour justifier d'un impact positif. La définition de ces espaces doit

²¹ Les PCAET sont obligatoires depuis le 1^{er} janvier 2018 pour tous les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants.

s'accompagner des mesures prévues pour les protéger ou les restaurer, qu'il s'agisse des mesures d'ordre réglementaires et de contrôle ou des opérations de restauration.

Plus largement, c'est au vu du projet finalisé dans toutes ses composantes qu'un tel bilan pourra être tiré. L'évaluation environnementale doit clairement démontrer que le SRCE est pris en compte par le SAR et que les choix du SAR accompagnent le SRCE dans ses objectifs de préservation et de restauration de la biodiversité. Elle devra qualifier et quantifier, à l'issue de la démarche ERC complétée éventuellement de mesures d'accompagnement, les incidences résiduelles du SAR, qu'elles soient positives ou négatives.

« Enfin, la cartographie des corridors écologiques est présentée en à-plat couleur, sans direction ni sens privilégié de déplacement, sans mettre en avant de dynamiques ni de fonctionnalités. Ne conviendrait-il pas de préciser les fonctionnalités ou les usages compatibles avec ces corridors écologiques ? Ne conviendrait-il pas plutôt de disposer d'une carte dynamique ? »

Le SAR a vocation à être soumis à consultation publique, et dans ce cadre la cartographie se doit d'être lisible et abordable. Dans le cas précis des corridors écologiques, comme dit plus haut (3.2), il convient en effet de préciser sous la forme la plus appropriée (texte et graphique) dans le SRCE leurs fonctionnalités et les usages à privilégier ou à éviter.

3.7 Évaluation des mesures de la séquence ERC

« Y-a-t-il des préconisations partagées pour bien analyser les incidences et définir les mesures mises en œuvre pour éviter les incidences environnementales négatives dans un premier temps, réduire les incidences de mesures retenues ensuite et enfin compenser les incidences résiduelles des actions mises en œuvre dans un plan à l'échelle du département ? »

La « séquence ERC » constitue en effet la base méthodologique de l'évaluation environnementale. [Divers guides](#) donnent des indications pour la mise en œuvre de cette séquence. Les mesures compensatoires ne doivent être envisagées qu'en dernier ressort, mais doivent être décrites précisément et être clairement opérationnelles. Elles doivent être mises en place avant la réalisation de l'aménagement. *« Pensez-vous qu'il soit possible ou nécessaire de réaliser des évaluations chiffrées des incidences prévisibles d'une part et des mesures mises en œuvre pour les éviter en premier lieu, les réduire pour celles qui en demeurent dans un second temps, puis définir les modalités de compensations des incidences résiduelles ? ».*

« Ce chiffrage peut-il en rester à des balances de surfaces d'espaces dédiées ou converties à un usage ou à un autre ? »

Une évaluation chiffrée n'est pas toujours possible, et une approche qualitative peut suffire pour les séquences Éviter et Réduire. Il convient cependant d'évaluer qualitativement et quantitativement les impacts résiduels, afin de pouvoir définir et dimensionner les mesures compensatoires. Procéder par une équivalence des surfaces peut être une méthode adaptée pour certains enjeux. Il convient cependant en ce qui concerne les atteintes à la biodiversité de raisonner en équivalence écologique :

rechercher des espaces au plus près des zones atteintes qui permettent, après restauration, d'assurer des fonctionnalités équivalentes, ce qui conduit en général à des surfaces de compensation plus importantes que les surfaces converties à un autre usage

« Une étude de faisabilité ou une expertise écologique peut-elle être considérée comme une mesure de la séquence ERC ? »

Une étude de faisabilité ou une expertise écologique ne peut être considérée comme une mesure de la séquence ERC. Une mesure ERC doit être concrète, réalisable, efficace et mise en œuvre avant réalisation du projet et/ou des dommages à l'environnement. Mais les études sont nécessaires à la mise en œuvre de la séquence. Elles peuvent par ailleurs constituer des mesures d'accompagnement, en particulier du SAR.

« Les Zones déjà urbanisées couvrant au moment de la rédaction du SAR des milieux naturels remarquables (ZNIEFF1, zones humides, etc.), des terrains du Conservatoire du littoral ou des APB sont-elles exclues de la séquence ERC ? Ou au contraire, doivent-elles faire l'objet d'objectifs de restauration ou de compensation ? »

Les zones déjà urbanisées au moment de la rédaction du SAR ne sont pas à prendre en compte dans la séquence ERC du SAR. Les nouveaux projets au sein de ces zones le seront cependant.

La restauration des milieux remarquables fragilisés par une occupation irrégulière et par de l'habitat informel constitue un enjeu important du SAR, d'autant que la pression démographique continuera de s'accroître. Cet enjeu est bien identifié dans le document fourni, qui décrit, notamment dans l'état initial, les atteintes à l'environnement qui en découlent : lessivage et érosion des sols, pollution des eaux, risques sanitaires, risques d'atteinte à la biodiversité. Le SAR prévoit de régler à terme la situation, avec l'objectif d'une part de résorption de l'habitat insalubre, d'autre part de restauration des sites sensibles. Il conviendra d'explicitier la manière d'atteindre cet objectif. La restauration de milieux sensibles dégradés pourra être proposée comme mesure compensatoire pour d'autres projets portant atteinte à ces milieux et ayant appliqué la séquence ERC.

« Les Zones d'urbanisation future en ZNIEFF1 doivent-elle obligatoirement être accompagnées de mesures de réduction et compensation ? »

Les nouvelles zones d'urbanisation du SAR devront être prises en compte dans la séquence ERC du SAR, qui devra dans un premier temps faire la démonstration qu'elles ne peuvent être implantées que dans la ZNIEFF considérée (évitement).