



Mission régionale d'autorité environnementale

La Réunion

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de La Réunion**

**sur le projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU)
de Saint-Joseph**

n°MRAe 2018AREU2

Préambule

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une «Autorité environnementale» désignée par la réglementation doit donner son avis sur le dossier présenté. En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de la région Réunion, appelée dans cet avis Autorité environnementale (Ae).

La MRAe Réunion s'est réunie le 11 janvier 2018.

Étaient présents et ont délibéré : Bernard BUISSON, Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du conseil général de l'environnement et du développement durable, 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 qui fait l'objet du présent avis.

Introduction

La directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, pose le principe que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par la commune de Saint-Joseph, du projet d'élaboration de son PLU et en a accusé réception le 19 octobre 2017. Le service régional d'appui à la MRAe est la DEAL de La Réunion/SCETE/UEE qui instruit la demande.

Le présent avis de l'Autorité environnementale répond aux articles L.122-4 à L.122-12, R.122-17 à R.122-24 du Code de l'Environnement relatifs à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Il est transmis au maître d'ouvrage au plus tard trois mois après la date de réception de la saisine de l'Autorité environnementale. Il est mis en ligne sur le site internet de la MRAe et sera joint au dossier d'enquête d'utilité publique.

L'avis de l'Autorité environnementale est un avis simple. Il ne porte pas sur l'opportunité du projet, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à cette procédure. Il vise à améliorer sa conception et à éclairer la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Résumé de l'avis

- Sur la compatibilité aux documents de planification de rang supérieur :
 - *L'Ae recommande d'améliorer la lisibilité de la démonstration de la compatibilité au SAR et au SMVM.*
 - *L'Ae relève que les extensions urbaines prévues dans le projet de PLU dépassent les quotas prévus au SAR et estime que des justifications doivent être apportées au regard du bilan du POS (dans lequel il apparaît que 78 ha de zones à urbaniser NAU n'ont pas été urbanisés) et de la politique volontariste de la collectivité à lutter contre l'étalement urbain.*
- Sur l'état initial de l'environnement :
 - *L'Ae recommande au maître d'ouvrage, au vu des enjeux naturalistes majeurs, d'approfondir l'analyse et de mettre en exergue les enjeux de l'ensemble du territoire de la commune.*
- Sur l'analyse des incidences :
 - *Pour une meilleure prise en compte de l'environnement, l'Ae recommande au maître d'ouvrage d'améliorer la qualité du rapport environnemental sur tous les items, en mettant clairement en évidence et en intégrant avec précision la totalité des contraintes et/ou enjeux environnementaux relatifs au projet, aux opérations d'aménagement, aux zones à urbaniser et aux extensions diverses en zones agricole et/ou naturelle, dans l'objectif de démontrer comment les enjeux environnementaux sont déclinés dans les orientations d'aménagement du projet de PLU.*
- Sur les mesures compensatoires et des indicateurs de suivi :
 - *L'Ae recommande de préciser les mesures pour éviter, réduire ou compenser les effets du projet de PLU sur l'environnement.*
 - *L'Ae recommande également de compléter le dispositif de suivi par des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des orientations du projet de PLU et des mesures compensatoires envisagées.*

Avis détaillé

I. ELEMENTS DE CONTEXTE ET PRESENTATION DU PROJET

1. Contexte général

Le Plan d'Occupation des Sols (POS) de la commune de Saint-Joseph est en vigueur depuis le 14/12/2001. Il a fait l'objet de 3 révisions simplifiées et de 14 procédures de modification.

2. Présentation du projet d'élaboration du PLU

L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU) a été engagée par délibération du conseil municipal du 30/11/2007 pour tenir compte du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) approuvé par décret du 22/11/2011 et des évolutions du contexte réglementaire.

Par délibération du conseil municipal du 05/10/2017, la municipalité a arrêté le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU) en respectant le formalisme défini par la réglementation en vigueur.

II. ANALYSE DE LA QUALITÉ DU RAPPORT ENVIRONNEMENTAL ET PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET

L'évaluation environnementale doit être menée dans les conditions prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi que ses annexes, et par l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme qui précise le contenu du rapport de présentation du PLU.

La liste des items devant être traités dans le rapport correspond à ceux énumérés à l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme.

1. Diagnostic et articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et documents de planification

La commune de Saint-Joseph fait partie de la Communauté d'Agglomération du Sud de La Réunion (CASUD) et du syndicat mixte d'étude et de programmation du SCOT du Grand Sud.

- L'analyse de la croissance démographique et des besoins en logements
 - Avec 37 500 habitants au 1^{er} janvier 2012, le rapport met en exergue :
 - le fait que la croissance démographique est continue et portée par le solde naturel,
 - l'importance du taux de croissance annuel moyen (TCAM) qui est de 1,7 % entre 2006 et 2012 (contre 0,7 % en métropole et 1,1 % pour la commune de Saint-Pierre sur la même période) avec une moyenne de 521 nouveaux habitants chaque année,
 - le dynamisme des secteurs des Hauts du centre (secteur de Jean Petit notamment) et des Hauts de l'Est,
 - l'amorce d'un vieillissement de la population.

Le rapport évalue à 43 000 le nombre d'habitants de Saint-Joseph en 2030, en se basant sur une progression annuelle de 600 habitants.

- La construction de logements reste dynamique, surtout dans le centre-ville mais avec une diminution annuelle progressive (440 nouveaux logements chaque année en entre 2005 et 2009 contre 220 entre 2010 et 2014).

Le rapport indique qu'en réponse à l'évolution démographique en cours et à venir les besoins annuels en logements s'élèvent à 400, dont 40 à 60 % de logements de type aidés.

En ce qui concerne les perspectives de croissance démographique et les besoins en logements d'ici à 2025, le rapport se base sur la combinaison de deux facteurs :

- l'évolution liée à l'évolution démographique reposant sur le rythme de la croissance (entre 1,2 et 1,8 % par an) et la taille des ménages (2,3 personnes par foyer) ;
- les besoins liés au renouvellement du parc de logements.

Au total, les besoins de logements oscillent entre 559 et 674 logements par an, soit environ 5 000 logements d'ici 2030 selon les hypothèses prises sur le taux d'accroissement démographique.

Selon l'analyse réalisée pour chacun des quartiers de la commune, le territoire communal est en capacité de produire 3 500 nouveaux logements dans les espaces urbains.

- *L'Ae estime les hypothèses réalistes au vu de la pyramide des âges de la population communale, puisque un quart d'entre elle a moins de 20 ans.*
- *L'Ae estime également que les ambitions du PLU de privilégier a priori la densification des espaces urbains répond aux objectifs du SAR et s'inscrit dans une démarche vertueuse de limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels.*

- Sur la consommation de l'espace :

- ✓ Le rapport indique que les zones urbaines du POS ont accueilli 80 % de l'urbanisation

Logements autorisés	de 2002 à 2009
Zone UA	2810
Zone NAU	437
Zone NB	223
Zone NC	65
TOTAL	3535

- ✓ En revanche, sur 127 hectares de zones à urbaniser (p. 39), le rapport indique que :

- 93 ha avaient une vocation d'habitat,
- 49 ha ont été urbanisées (437 logements nouveaux), avec une moyenne de densité correspondant aux moyennes de densité rendues obligatoires par le règlement du POS,
- les zones à urbaniser ont été davantage mobilisées dans les Hauts (20 % des logements autorisés) que dans les Bas (11 % des logements autorisés).

- *L'Ae :*

- *recommande au maître d'ouvrage de préciser la superficie respective des zones urbaines par catégorie ;*
- *recommande au maître d'ouvrage de préciser les évolutions sur la période (2009-2017) ;*
- *note donc que 78 hectares des zones à urbaniser (NAU) n'ont pas été urbanisés.*

- Sur l'économie locale et touristique, le rapport met en relief le fait que l'économie locale du Sud repose sur deux pôles majeurs à Saint-Pierre et à Saint-Louis, Saint-Joseph constituant un pôle secondaire avec une offre en foncier aménagé plutôt faible mais aisément extensible (zone NAe du POS de 2001).

Les enjeux mis en exergue consistent à :

- ✓ maintenir une offre de commerces alimentaires suffisante et spatialement équilibrée,
- ✓ développer une offre sur les déficits actuels (loisirs/culture, équipement de la personne et du ménage),
- ✓ développer l'artisanat agro-alimentaire en lien avec les spécificités agricoles de Saint-Joseph,
- ✓ accompagner le développement et le renouvellement de l'économie résidentielle là où le développement urbain s'accroît,
- ✓ réserver les espaces nécessaires au développement d'une offre en hébergement hôtelier à proximité du littoral.

- L'habitat, le logement social, les équipements publics, les déplacements

- le parc social est caractérisé par une faible proportion d'habitat collectif ;
- la commune est plutôt bien équipée (établissements scolaires, équipements de quartier, sports, loisirs, culture...)
- la très grande majorité des déplacements se fait à l'intérieur de la commune ;
- l'offre en transports en commun est satisfaisante ;
- les aménagements pour favoriser les déplacements en mode doux sont limités et sous-dimensionnés.

- La compatibilité du projet avec les documents de norme supérieure

Le rapport présente une analyse très détaillée des prescriptions du schéma d'aménagement régional (SAR) et des réponses apportées dans le projet du PLU.

Le rapport fait part sommairement de la situation par rapport au Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), au Programme Local d'Habitat (PLH), sans toutefois préciser la compatibilité du projet avec ces documents de planification.

Il présente les orientations principales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021 et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du sud, ainsi que la compatibilité du projet de PLU à celles-ci.

Enfin, il met en lumière les actions concrètes envisagées qui s'inscrivent dans le Plan Climat Air Energie (PCET) de la CASUD approuvé en 2014 pour lutter contre les effets du changement climatique.

- *L'Ae recommande au maître d'ouvrage de rajouter une partie conclusive pour mettre en évidence la démonstration de la compatibilité du projet avec le SAR et le SMVM.*

2. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives de son évolution

- Le milieu naturel

Les milieux naturels de la commune se caractérisent par une biodiversité exceptionnelle tant des écosystèmes que de la flore et de la faune marquées par un fort taux d'endémisme.

Du sommet des montagnes au littoral, la commune comprend plusieurs types d'écosystèmes : végétation altimontaine, forêt pluviale de montagne, forêt de tamarins des Hauts, forêts humides de moyenne altitude, forêts tropicales de basse altitude, végétation littorale.

La faune est riche et marquée par la présence :

- d'oiseaux forestiers indigènes,
- de papanges,
- d'hirondelles et de salanganes,
- du lézard vert de Manapany, dont les populations ont fortement diminué (l'espèce étant désormais classée "En danger critique d'extinction" sur la liste rouge de l'UICN.),
- du lézard vert des Hauts,
- la présence d'une entomofaune diversifiée.

Les enjeux écologiques et patrimoniaux se caractérisent par plusieurs zonages se superposant tout ou partie :

- 29 ZNIEFF de type 1 représentant 45% de la superficie du territoire communal,
- 3 ZNIEFF de type 3 représentant 25% de la superficie du territoire communal,
- une forêt de statut domanial-départementale couvrant 50% du territoire communal,
- un espace naturel sensible (ENS) à la Petite Plaine,
- le cœur du Parc National de La Réunion couvrant 50% du territoire communal.

➤ *L'Ae regrette que l'analyse de l'état initial reste descriptive et généraliste et recommande, au vu des enjeux naturalistes majeurs, d'approfondir l'analyse et de mettre en exergue les enjeux de l'ensemble de ces secteurs de la commune.*

- Les fonctionnalités écologiques :

Le rapport présente les grandes lignes de la définition d'une trame verte et bleue à travers une approche environnementale de l'urbanisme conduite par ailleurs sans de plus amples explications.

➤ *Au vu du caractère superficiel de la présentation, l'Ae recommande de reprendre cette partie en mettant en valeur les points de vigilance pour lesquels la fragmentation actuelle du territoire peut potentiellement constituer un obstacle à la circulation et la reproduction des espèces animales et végétales.*

- Le paysage :

L'analyse paysagère présentée met en exergue les enjeux de l'entité du Grand Sud dans sa topographie, son hydrographie, son relief. Sont identifiés les objectifs de la trame verte et bleue et sa mise en valeur sur le territoire de Saint-Joseph.

- La ressource en eau

Le rapport présente le cadre réglementaire ainsi qu'une description du réseau hydrographique, mais sans qualifier l'état des masses d'eau et en faisant référence au SDAGE 2010-2015. Les principales orientations du SAGE SUD sont décrites, mais elles ne sont pas accompagnées d'une déclinaison propre à la commune.

- *L'Ae recommande au maître d'ouvrage de compléter l'état initial de la ressource en eau en se référant au SDAGE 2016-2021 approuvé depuis décembre 2015. et d'identifier les enjeux pour le territoire.*

En ce qui concerne la gestion de l'eau potable, l'analyse se fonde sur le schéma directeur d'AEP de 2004 et les rapports annuels du délégataire du service public d'eau potable de 2009. Aucun enjeu n'est identifié.

- *L'Ae recommande au maître d'ouvrage d'approfondir son analyse à partir de données plus récentes et de mettre en évidence les enjeux prioritaires et spécifiques à la commune en cohérence avec la vulnérabilité des ressources destinées à l'alimentation humaine en eau potable.*
- *L'Ae indique que le rapport a omis de mentionner les forages de l'îlet Delbon pour lesquels des périmètres de protection ont été instaurés par arrêté préfectoral du 12/07/2000.*

Le rapport n'aborde pas la thématique des eaux littorales, ni la qualité des eaux de baignade des plages du territoire communal, en particulier les plages de Grand Anse et de Manapany sujettes à une forte fréquentation.

- *L'Ae recommande de compléter l'état initial sur la thématique des eaux littorales, et plus particulièrement sur les eaux de baignade.*

Concernant l'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales, les enjeux présentés reprennent les préconisations du schéma directeur d'assainissement des eaux usées de 2005 et du rapport provisoire de la phase 1 du schéma d'eaux pluviales de 2011. Celui-ci conclut à l'identification d'un enjeu prioritaire pour un développement pérenne du territoire : la mise en place d'un réseau de collecte des eaux pluviales.

- *L'Ae regrette l'absence d'analyses fondées sur des données plus récentes et sur les bilans du SPANC (service public d'assainissement non collectif).*
- *Au vu de la vulnérabilité aux pollutions de plusieurs ouvrages de captage d'eau potable présents sur le territoire communal, l'Ae recommande d'approfondir l'analyse pour préciser des enjeux pertinents et adaptés à la problématique de préservation de la ressource en eau.*

- Les risques, les nuisances et le cadre de vie

- ✓ Les risques naturels

Le rapport rappelle que le territoire est concerné aux deux tiers par des aléas inondation et/ou mouvement de terrains qualifiés de « moyen » à « très élevé ». Il rappelle également que le PPR « inondation et mouvement de terrain » approuvé par arrêté préfectoral du 11

octobre 2005, est en cours de révision. Seul le village de Grand Galet et les ravines sont mentionnés dans le rapport comme des secteurs à enjeux par rapport aux risques naturels.

- *L'Ae recommande au maître d'ouvrage de développer cette partie en explicitant clairement l'ensemble des secteurs les plus sensibles aux aléas naturels pour lesquels le projet PLU devra porter une attention particulière.*

- ✓ Les autres risques et nuisances

Le rapport présente les différentes sources de nuisances sonores, ainsi que les mesures de prévention préconisées, sans toutefois mettre en évidence les enjeux spécifiques.

Le sujet des nuisances olfactives est abordé rapidement, sans identifier des enjeux.

- *Au vu de l'activité d'élevage très développée sur le territoire communal et de l'accroissement des déplacements routiers estimés dans une étude établie dans le cadre de l'élaboration du SCoT du Grand Sud, l'Ae recommande au maître d'ouvrage d'approfondir cette thématique et de mettre en exergue les enjeux correspondants.*

3. Raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions de substitution raisonnables

Le PADD présente les choix retenus pour le projet d'aménagement et de développement durable pour répondre aux enjeux relatifs :

- ✓ aux besoins de logements en conservant la qualité du cadre de vie et en adaptant les équipements publics,
- ✓ aux conditions de déplacements par la mise en œuvre d'une voie de contournement pour éviter la traversée du centre-ville, l'amélioration des réseaux de transport en commun et la promotion des modes doux,
- ✓ à la création d'emplois par le développement de l'activité commerciale, par le maintien des activités agricoles, et par la valorisation des activités et infrastructures touristiques.
- ✓ À la préservation des richesses écologiques, environnementales et paysagères.
 - *L'Ae estime que les illustrations cartographiques ne sont pas très explicites.*

Par ailleurs, 6 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont prévues.

Les secteurs sont choisis suivant des critères qui intègrent les contraintes physiques et les atouts paysagers mais pas les enjeux environnementaux, même lorsque les OAP concernent des aménagements et des opérations de logements en espace naturel et agricole dans le POS actuellement en vigueur.

- *L'Ae regrette l'absence de présentation de solutions alternatives et recommande au maître d'ouvrage de justifier les choix de ces projets et de leur localisation au regard des enjeux environnementaux.*

Concernant le zonage, le projet prévoit 27 secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) situés en zone agricole et 3 en zone naturelle.

- *L'Ae estime que les dispositions proposées dans le projet semblent incompatibles avec l'esprit du code de l'urbanisme et de la Loi Littorale pour lesquels le recours à ce dispositif doit rester exceptionnel et dans des conditions bien particulières.*

- *L'Ae relève que les secteurs concernés correspondent à des poches déjà bâties et que les règles de constructibilité proposées dans le règlement du projet, sont de nature à limiter les constructions nouvelles et à favoriser la conservation de la valeur agricole ou naturelle de ces espaces.*

Le projet prévoit des extensions urbaines représentant une superficie de 65,3 ha supplémentaires correspondant à des zones agricoles ou naturelles dans le POS. Le rapport précise qu'une anticipation des quotas prévus au SAR est nécessaire pour répondre au projet d'aménagement du territoire.

- *L'Ae constate que les extensions urbaines dépassent les quotas autorisés par le SAR qui limite ces possibilités d'extensions à 40 ha d'ici 2030 pour la commune de Saint-Joseph.*
- *L'Ae relève également que certaines extensions urbaines se situent en dehors des zones préférentielles d'urbanisation prévues au SAR.*

4. Analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et mesures envisagées pour les éviter, les réduire, les compenser

La présentation des incidences du projet se fonde sur les 5 orientations stratégiques du projet de PLU. Les enjeux et les orientations présentés sont généraux et sous-estimés, plus particulièrement, pour ce qui concerne les milieux naturels et la ressource en eau.

- *L'Ae recommande au maître d'ouvrage :*
 - *de compléter le rapport avec des cartographies et des analyses permettant de démontrer comment le projet d'aménagement du territoire a pris en compte les différents enjeux environnementaux,*
 - *de prévoir une analyse détaillée des incidences sur l'environnement de chacune des OAP, STECAL et extensions urbaines envisagées, ainsi que des mesures prises pour éviter ou réduire leurs effets sur l'environnement ;*
 - *de mettre en cohérence le projet avec les prescriptions des arrêtés préfectoraux de déclaration d'utilité publique concernant les ouvrages de captage d'eau potable et de tenir compte des perspectives de mise en place des périmètres de protection du forage Cazala qui constitue une ressource majeure pour l'approvisionnement en eau de la commune.*
- *L'Ae recommande de mettre en perspective le principe annoncé de la densification du tissu urbain existant avec la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs actuellement non artificialisés pour lesquels les quotas d'extensions urbaines sont supérieurs à ce qu'autorise le SAR.*
- *L'Ae recommande de compléter le rapport sur les ambitions de la commune quant à la mise en œuvre d'une trame verte et bleue intégrées dans les projets d'aménagement, contribuant ainsi au maintien de la fonctionnalité des corridors écologiques et des réservoirs de biodiversité présents sur le territoire, à la fois sur les parties terrestre et littorale.*

5. Mesures envisagée pour éviter, réduire, compenser les effets du plan sur l'environnement et dispositif de suivi

Les mesures d'évitement et de réduction présentées pour chaque pôle sont succinctes et peu étayées. Aucune mesure compensatoire n'est proposée.

Les indicateurs de suivi identifiés couvrent l'ensemble des principales thématiques environnementales. Le tableau des indicateurs comportent des indicateurs d'état et des ratios calculés à partir de ces derniers.

- *L'Ae recommande au maître d'ouvrage de préciser les mesures et la liste des indicateurs de suivi une fois que :*
 - *la justification du projet au regard des enjeux environnementaux aura été menée,*
 - *les incidences auront été analysées et présentées dans le rapport.*
- *L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi avec des indicateurs d'efficacité établis à partir des objectifs du projet de PLU et des mesures qui auront été définies pour éviter, réduire, compenser les effets de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement.*