



Mission régionale d'autorité environnementale

La Réunion

**Rapport d'activités de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de La Réunion pour l'année 2019**



Images Pléiades 2017

Préambule

L'Autorité environnementale (Ae) est une instance qui donne des avis, rendus publics, sur les dossiers et les évaluations des impacts des projets, plans ou programmes sur l'environnement. Les avis de l'Ae ne sont ni favorables, ni défavorables puisqu'ils ne portent pas sur l'opportunité des dossiers analysés, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet, plan ou programme.

Le décret du 28 avril 2016 a institué les Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), rattachées au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qui abrite déjà la formation nationale d'Autorité environnementale (Ae).

Par arrêté ministériel en date du 30 avril 2019, la MRAe de La Réunion est composée de 2 membres permanents et de 2 membres associés :

- M. Bernard BUISSON, président ;
- M. Thierry GALIBERT, suppléant ;
- Mme Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN, titulaire ;
- M. Marc TROUSSELIER, suppléant.

Avec la création d'une MRAe par région, la réforme a renforcé l'indépendance des décisions et avis rendus par les différentes autorités environnementales, en les dissociant de l'autorité décisionnaire. C'est ainsi que les 4 agents en charge de l'évaluation environnementale (EE) des projets, plans et programmes au sein du service régional de l'État en charge de l'environnement (DEAL-SCETE-UEE) sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe de La Réunion. Les modalités de fonctionnement ont fait l'objet d'une convention signée le 10 août 2016 entre le président de la MRAe et le directeur de la DEAL de La Réunion.

Rapport d'activités 2019

1. Les avis de l'Ae

De manière générale, les avis de l'Ae ont pour objectifs :

- d'aider les demandeurs à améliorer la qualité des évaluations environnementales ;
- de faciliter la participation du public à l'élaboration de la décision en l'éclairant sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet, plan ou programme ;
- d'éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation administrative du projet ou d'approbation du plan ou du programme.

Les avis sont rendus par la MRAe de La Réunion lors des réunions collégiales de l'ensemble des membres qui se tiennent tous les mois, soit par visioconférence, soit en présentiel dans les locaux de la DEAL.

A l'issue des réunions collégiales, tous les avis sont mis en ligne sur :

- le site internet des MRAe : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr
- le site d'information documentaire du Ministère de la transition écologique et solidaire : <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr>

■ Avis de l'Ae pour les plans et programmes

Pour ce qui concerne les plans et programmes, les avis de la MRAe de La Réunion sont rendus dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet de plan ou programme arrêté par la collectivité et de son rapport d'évaluation environnementale par l'unité évaluation environnementale (SCETE-UEE) de la DEAL.

En 2019, 8 avis ont été rendus par la MRAe de La Réunion (par comparaison, 14 avis avaient été établis en 2018).

2019	Plan-programme relevant du code de l'urbanisme	Plan-programme relevant du code de l'environnement
Cadrage environnemental PLU	1	
Elaboration SCoT	1	
Révision PLU	4	
Plan déplacements urbains		1
Projet stratégique		1
TOTAL		8

Les recommandations de la MRAe de La Réunion concernant les documents d'urbanisme ont principalement porté sur :

- l'absence ou la déconnexion de la démarche d'évaluation environnementale ne permettant pas d'enrichir les réflexions lors de l'élaboration du projet et de tenir compte des enjeux environnementaux en présence ;
- la mise en cohérence entre les ambitions affichées dans le PADD et le projet de PLU, notamment en termes de traduction dans le rapport de présentation et dans le règlement du PLU ;
- une analyse des enjeux environnementaux généraliste ne tenant pas compte des spécificités du territoire concerné par le projet de document d'urbanisme ;
- l'absence d'analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et urbains au cours des 10 dernières années dans le PLU en vigueur ;
- des justifications peu convaincantes au niveau des extensions urbaines et des zones d'activités au vu des perspectives de développement démographique, des zones non bâties résiduelles (zonage AU) dans le PLU en vigueur et des enjeux environnementaux identifiés ;
- la faiblesse de la séquence ERC mise en œuvre et de la justification des choix opérés ;
- la non-justification de la compatibilité aux documents de planification de rang supérieur.

■ **Avis de l'Ae pour les projets**

Pour les projets, les avis doivent être rendus dans un délai de deux mois à compter de la réception du rapport d'étude d'impact recevable, complet et définitif par l'unité évaluation environnementale (SCETE-UÉE) de la DEAL. Ce rapport doit être identique à celui qui sera transmis au dossier d'enquête publique pour la consultation du public pour garantir une sécurité juridique de l'autorisation administrative qui sera le cas échéant délivrée en fin de processus réglementaire.

En 2019, 9 avis ont été rendus par la MRAe de La Réunion (par comparaison, 24 avis avaient été établis en 2018).

2019	Nombre d'avis
Autorisation environnementale ICPE – IOTA	6
Ancienne procédure ICPE	2
Permis de construire ou d'aménager	1
TOTAL	9

La MRAe de La Réunion a relevé que l'évaluation environnementale de plusieurs de ces projets sont globalement de bonne facture. La réalisation d'un diagnostic écologique de qualité, d'un travail d'analyse croisée entre les enjeux identifiés, l'évaluation des incidences du projet et la proposition de mesures proposées dans le cadre de la séquence ERC, ont permis au maître d'ouvrage de justifier ses choix et de proposer un projet le moins impactant sur le plan environnemental.

Les principales lacunes que la MRAe de La Réunion a pu relever, portent principalement sur :

- la sous-estimation des incidences des eaux pluviales sur le milieu naturel, notamment sur la biodiversité terrestre et marine, et sur les ressources en eau ;
- l'absence de mesures pertinentes pour éviter ou réduire des incidences sur le milieu humain en raison des nuisances résiduelles occasionnées par le projet ;
- les dispositions à renforcer pour lutter contre la prolifération des espèces exotiques envahissantes ;
- la non-justification de la compatibilité du projet vis-à-vis des documents de planification.

2. Les décisions après examen au cas par cas

Selon leurs caractéristiques, certains plans et programmes doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour d'autres, un examen préalable au cas par cas est requis pour évaluer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Dans son domaine de compétence (plans et programmes locaux), cet examen est réalisé par la MRAe de La Réunion qui doit prendre la décision correspondante dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande par la DEAL qui assure le secrétariat de la MRAe de La Réunion.

Les décisions prises dans ce cadre sont rendues par délégation donnée au président de la MRAe de La Réunion.

En 2019, 9 décisions ont été prises (par comparaison, 7 décisions avaient été prises en 2018).

2019	Nombre de décisions	Nombre de soumission à EE	Taux de soumission à EE
Modification de PLU	6	3	50%
Mise en compatibilité de PLU	1	0	0%
Zonage d'assainissement	2	1	50%
TOTAL	9	4	44%

Le nombre de décisions soumettant à évaluation environnementale est en forte augmentation par rapport aux années précédentes en raison des impacts potentiellement notables engendrés par les procédures de modification du PLU.

Contrairement à l'année 2018, des demandes d'examen au cas par cas ont également porté sur des projets de zonages d'assainissement (eaux usées et eaux pluviales) qui constituent un enjeu fort pour l'aménagement du territoire et nécessite une prise en compte de toutes les dimensions de l'environnement (naturel, physique et humain).

3. Pistes d'amélioration préconisées par la MRAe

■ Pour les rapports d'évaluation environnementale relatifs aux documents d'urbanisme

La MRAe constate régulièrement que les évaluations environnementales des documents d'urbanisme sont de mauvaise qualité, insuffisamment détaillées en termes de justification, voire déconnectées du projet de document d'urbanisme car réalisées a posteriori une fois le projet de document d'urbanisme sur le point d'être arrêté par la collectivité.

La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale doit être considérée comme un outil d'aide à la décision, et qu'à ce titre, la démarche itérative d'évaluation environnementale doit nécessairement irriguer les réflexions stratégiques de définition du projet de territoire porté par la collectivité et aboutir à un document de planification en faveur d'un développement durable et responsable du territoire concerné.

A cet égard, il est recommandé aux porteurs de projet de se référer au guide actualisé et publié en novembre 2019 par le CGDD sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

La MRAe regrette que les projets qui lui sont présentés ne soient pas assez ambitieux pour lutter contre l'étalement urbain et la consommation des espaces, alors que les densités des zones urbaines restent globalement assez faibles et que le bilan du document d'urbanisme en vigueur fait apparaître des surfaces importantes de zones à urbaniser non utilisées. La MRAe demande que les projets s'inscrivent progressivement vers le « zéro artificialisation nette » en privilégiant les potentialités offertes par le document d'urbanisme en vigueur avant toute nouvelle ouverture à l'urbanisation.

La MRAe estime que la préservation des milieux naturels et le maintien de leur fonctionnalité écologique doivent être garanties par les documents d'urbanisme. Or, de nombreux projets présentés à la MRAe font apparaître des déclassements importants d'espaces naturels sans justification. Ces dispositions peuvent être préjudiciables à la survie des espèces et à la protection des milieux naturels les plus sensibles. La MRAe attend des projets de document d'urbanisme de mesures fortes de préservation des espaces naturels avec un règlement suffisamment encadrant pour tenir compte de la sensibilité des milieux.

■ Pour les rapports d'étude d'impacts relatifs aux projets

La MRAe a constaté que la présentation de la mise en œuvre de la séquence ERC reste perfectible dans nombre de dossiers qui lui sont soumis.

Pour ce faire, l'analyse des enjeux d'un projet doit se faire à une échelle plus large que le périmètre strict du projet lui-même. Cela permet d'apprécier les incidences d'un projet sur la fonctionnalité des continuités écologiques par exemple, mais également les impacts sur la biodiversité et les ressources en eau terrestres et marines situées en aval du projet, ou bien encore la problématique des déplacements pour ne citer que ces thématiques.

Cette analyse à une échelle plus large permet d'ajuster le projet en déployant la séquence éviter-réduire-compenser (dite séquence ERC) dans de meilleures conditions, sachant que les mesures d'évitement sont à privilégier.

Le développement de la réflexion sur l'évitement et l'absence de solution alternative mérite d'être correctement exposé et mis en valeur, notamment via la prise en compte d'une aire d'étude adaptée autorisant des marges de manœuvre dans la conception et la réalisation du projet.

L'appréciation des impacts résiduels et leur quantification est un préalable indispensable à la décision d'engager, ou pas, des mesures compensatoires. Aussi doit-elle impérativement figurer dans le dossier. Une présentation synthétique sous forme de tableau explicitant la séquence logique de passage de l'impact brut à l'impact résiduel est attendue.

La MRAe constate régulièrement une confusion entre les divers types de mesures. Il est donc souhaitable de se référer à la typologie du guide d'aide à la définition des mesures ERC publié en 2018 par le CGDD.

La MRAe rappelle que les mesures de compensation ne doivent intervenir qu'en dernier recours et qu'un engagement fort du porteur de projet est dans ce cas attendu. Elle engage le porteur de projet dans sa réalisation et le suivi de son efficacité avec obligation de résultat.

Les rapports d'étude d'impact gagneraient en lisibilité en privilégiant des analyses cartographiques présentant les enjeux, les impacts bruts du projet (en phase travaux comme en phase exploitation), les mesures d'évitement et de réduction proposées, et au final les incidences résiduelles du projet (en phase travaux comme en phase exploitation) sur les milieux naturel, physique et humain.

La MRAe regrette enfin que l'évaluation de l'impact des projets sur le changement climatique soit trop superficielle, voire inexistante, malgré les enjeux prégnants du territoire de La Réunion. En tant que zone non interconnectée sur le plan de la production électrique et actuellement fortement tributaire des sources d'énergie d'origine fossile, la MRAe attend dans les rapports d'étude d'impacts des améliorations substantielles du volet énergétique et de l'évaluation des impacts du projet sur le climat. Dans le cadre des nouvelles exigences définies dans la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 pour répondre à l'urgence écologique et climatique et en cohérence avec les documents de planification locaux, notamment le Schéma régional climat air énergie (SRCAE) de La Réunion, la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2028 et les Plans climat air énergie territoriaux élaborés par les EPCI, il convient de mieux démontrer au public en quoi le projet envisagé prend en compte les effets du changement climatique, et comment les mesures d'atténuation proposées s'inscrivent dans une démarche responsable du porteur de projet en faveur de l'environnement et de la qualité de vie à moyen et long termes.

■ **Pour les demandes d'examen après analyse au cas par cas**

La MRAe a constaté à plusieurs reprises que des demandes d'examen au cas par cas relatives aux documents d'urbanisme, lui parvenaient à un stade où le projet (nécessitant une évolution du PLU) était déjà très avancé au niveau des études. La MRAe rappelle que l'analyse préalable des enjeux à l'échelle du PLU permet d'appréhender les incidences sur l'environnement à une échelle plus adaptée que celle des projets.

La MRAe recommande ainsi une meilleure articulation tant dans le déroulé chronologique que dans l'analyse globale des enjeux environnementaux entre les procédures associées aux projets et aux documents d'urbanisme.

La procédure d'examen au cas par cas préalable aux procédures d'évolution d'un document d'urbanisme nécessaire pour l'autorisation d'un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, permet également aux porteurs de projet de mieux cibler les enjeux et les études d'état initial de l'environnement à réaliser sur le secteur d'études qui les intéressent et de connaître les attentes et prescriptions de la collectivité pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux identifiés dans le cadre de la démarche d'évaluation environnementale à mener dans le cadre des études de conception du projet.