

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de La Réunion
sur la révision générale du schéma de cohérence
territoriale (SCoT) de la CINOR**

n°MRAe 2025AREU4

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.

L'avis de l'Autorité environnementale (Ae) est un avis simple qui ne porte pas sur l'opportunité de la révision générale du SCoT, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le pétitionnaire et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte dans la procédure. Il ne constitue pas une approbation du projet au sens des procédures d'autorisation préalables, et n'est donc ni favorable, ni défavorable.

Porté à la connaissance du public, cet avis vise à proposer des améliorations pour mieux prendre en compte les enjeux environnementaux dans la procédure de révision générale du SCoT, et à favoriser la participation du public dans l'élaboration des décisions qui le concernent.

La MRAe Réunion s'est réunie le 21 mai 2025.

Étaient présents et ont délibéré : M. Bertrand GALTIER, président, et M^{me} Sonia RIBES-BEAUDEMOLIN, membre associé.

En application du règlement intérieur de la MRAe de La Réunion adopté le 11 septembre 2020 et publié au bulletin officiel le 25 septembre 2020, 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 par la communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR) pour avis sur son projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) par courrier du 28 janvier 2025 et il en a été accusé réception le 08 avril 2025 à partir de la remise d'un dossier numérique avec un exemplaire « papier » jugé complet.

Le service régional de l'environnement qui apporte un appui à la MRAe est la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de La Réunion (SCETE / Unité Évaluation Environnementale).

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du Code de l'urbanisme, l'Ae a consulté l'Agence Régionale de Santé (ARS) de La Réunion par courrier du 12 février 2025.

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.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25 du Code de l'urbanisme, cet avis est transmis à la CINOR dans les trois mois après la date de réception de la saisine de l'Ae, soit au plus tard le 08 juillet 2025. Il est mis en ligne sur le site internet de la MRAe et sera joint au dossier d'enquête publique.

Informations relatives aux références législatives et réglementaires

La procédure de révision générale du SCoT a été arrêtée par le conseil communautaire de la CINOR le 12 décembre 2024 et celle-ci est soumise à une évaluation environnementale de manière systématique conformément aux articles R.122-17 du Code de l'environnement et R.104-7 du Code de l'urbanisme.

Le présent avis de la MRAe porte sur la qualité du rapport environnemental, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de SCoT révisé.

Il est rappelé que, conformément aux dispositions introduites à l'article R.104-39 du Code de l'urbanisme, l'autorité compétente devra informer le public et l'autorité environnementale de l'approbation de la révision générale.

La mise à disposition du plan révisé approuvé comportera notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé, ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés, compte tenu des diverses solutions envisagées. Cette information et cette mise à disposition seront réalisées, le cas échéant, dans les conditions et selon les formalités particulières prévues pour assurer la mise à disposition du public de ces plans ou documents et pour assurer la publicité de l'acte les adoptant ou les autorisant.

Résumé de l'avis

Dans le cadre de son schéma de cohérence territoriale (SCoT) révisé portant sur les vingt prochaines années, la CINOR ambitionne de poursuivre le développement de son territoire, tout en intégrant les enjeux du changement climatique et de sobriété foncière.

Les objectifs stratégiques définis dans ce nouveau SCoT sont exprimés dans le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS), puis déclinés en règles prescriptives et recommandations dans le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO).

Sur la base d'une évolution démographique de l'ordre de 0,9 % par an (INSEE 2022), la consommation foncière issue du scénario d'aménagement retenu prévoit une enveloppe maximale de 311,1 ha répartie sur deux périodes jusqu'à 2041 et dédiée aux logements (production moyenne de 1 440 logts/an), aux équipements, à l'économie et aux commerces. Cette consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) s'inscrit en compatibilité avec une trajectoire de réduction de 50 % au regard de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 (objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050).

Pour les objectifs de développement contingentés qui en découlent, l'Ae recommande toutefois à la CINOR d'en préciser la ventilation entre les trois communes membres, suivant la vocation des espaces et au moins pour la première période 2021-2031, au risque à défaut de conduire à une compétition territoriale, voire à des dérives de consommation foncière. Par ailleurs, en l'absence de prise en compte de la zone préférentielle d'urbanisation du schéma d'aménagement régional (SAR) en vigueur, il convient de mieux cadrer les limites de la future armature urbaine et la localisation des secteurs prioritaires pour le développement urbain suivant les horizons programmés.

Concernant les objectifs de protection des différents milieux écologiques et paysagers (trame verte, bleue et noire, espaces naturels remarquables du littoral, coupures d'urbanisation, zones humides...), l'Ae recommande d'établir un atlas cartographique à une échelle adéquate, pour assurer la déclinaison opérationnelle des différentes règles induites au sein des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que le dossier du SCoT révisé ne comprend pas de carte de destination des sols.

L'évaluation environnementale conduite parallèlement de manière systémique et itérative est globalement de bonne qualité, mais plusieurs volets du processus méritent d'être complétés (état initial, articulation avec les documents supra dont la compatibilité avec les prescriptions du SAR/SMVM, justification des choix opérés, scénario alternatif, prise en compte des mesures environnementales, indicateurs « clés » de suivi...).

Le projet de DOO a été examiné par l'évaluateur afin d'identifier les mesures d'évitement et de réduction mises en œuvre pour contrer certaines incidences prévisibles et potentielles identifiées. Concernant l'analyse spécifique des incidences de certains projets d'aménagement, l'Ae recommande toutefois de lever les contradictions observées (commerces en extension urbaine périphérique, chevauchement d'activités économiques et commerciales au niveau du pôle d'activités de la Plaine de Gillot à vocation régionale...), et d'intégrer les projets d'envergure comme le TCSP « Baobab ». À cet égard, le rapport environnemental est à compléter en prenant opportunément en compte les précédents avis délibérés émis par l'Ae sur le territoire Nord, tant en termes de plans que de projets.

Au regard de certains manquements constatés dans le dossier, comme l'adéquation entre les futurs besoins en eau et les ressources disponibles, l'Ae recommande d'établir un diagnostic stratégique de vulnérabilité du territoire Nord face au changement climatique et de démontrer que le projet de développement du SCoT révisé est viable, en complétant le DOO en conséquence avec des prescriptions d'adaptation.

En ce domaine particulier, pour renforcer l'efficacité du SCoT et préparer le passage de la planification à l'aménagement opérationnel, un programme d'actions pourrait s'avérer nécessaire, avec par exemple la réalisation de nouveaux équipements en eau potable ou leur modernisation (captages / forages, stockage, usine de potabilisation, réseaux de distribution...).

Aussi, l'Ae recommande à la CINOR de justifier son choix de ne pas réaliser un SCoT intégrateur valant Plan Climat-Air-Énergie territorial comme le permet l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation du contenu des SCoT. À ce sujet, il convient de démontrer explicitement la coordination et la cohérence avec lesdites thématiques sectorielles, notamment au regard des travaux de révision en cours du PCAET 2019-2025.

Enfin, pour limiter les risques résiduels du SCoT révisé (ressources en eau, assainissement, risques naturels, déchets, énergie, paysages...), l'Ae recommande de démontrer la réelle prise en compte des différentes mesures d'évitement et de réduction proposées par l'évaluateur, et, à défaut, d'apporter des justifications appropriées.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

A/ Contexte réglementaire, territorial et environnemental

Le cadre réglementaire

Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) sont des documents de planification stratégique à long terme créés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) en décembre 2000, dont le périmètre et le contenu ont été revus par l'ordonnance du 17 juin 2020 de modernisation des SCoT, afin d'être adaptés aux enjeux contemporains.

Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat.

Il permet d'établir un projet de territoire qui anticipe les conséquences du dérèglement climatique et les transitions écologique, énergétique, démographique et numérique.

Le contexte territorial et environnemental

La communauté d'agglomération de la CINOR rassemble les trois communes du nord de La Réunion (Saint-Denis, Sainte-Marie et Sainte-Suzanne) et s'étend sur une superficie de 287,8 km², soit environ 11 % de la surface totale de l'île (2 500 km²).

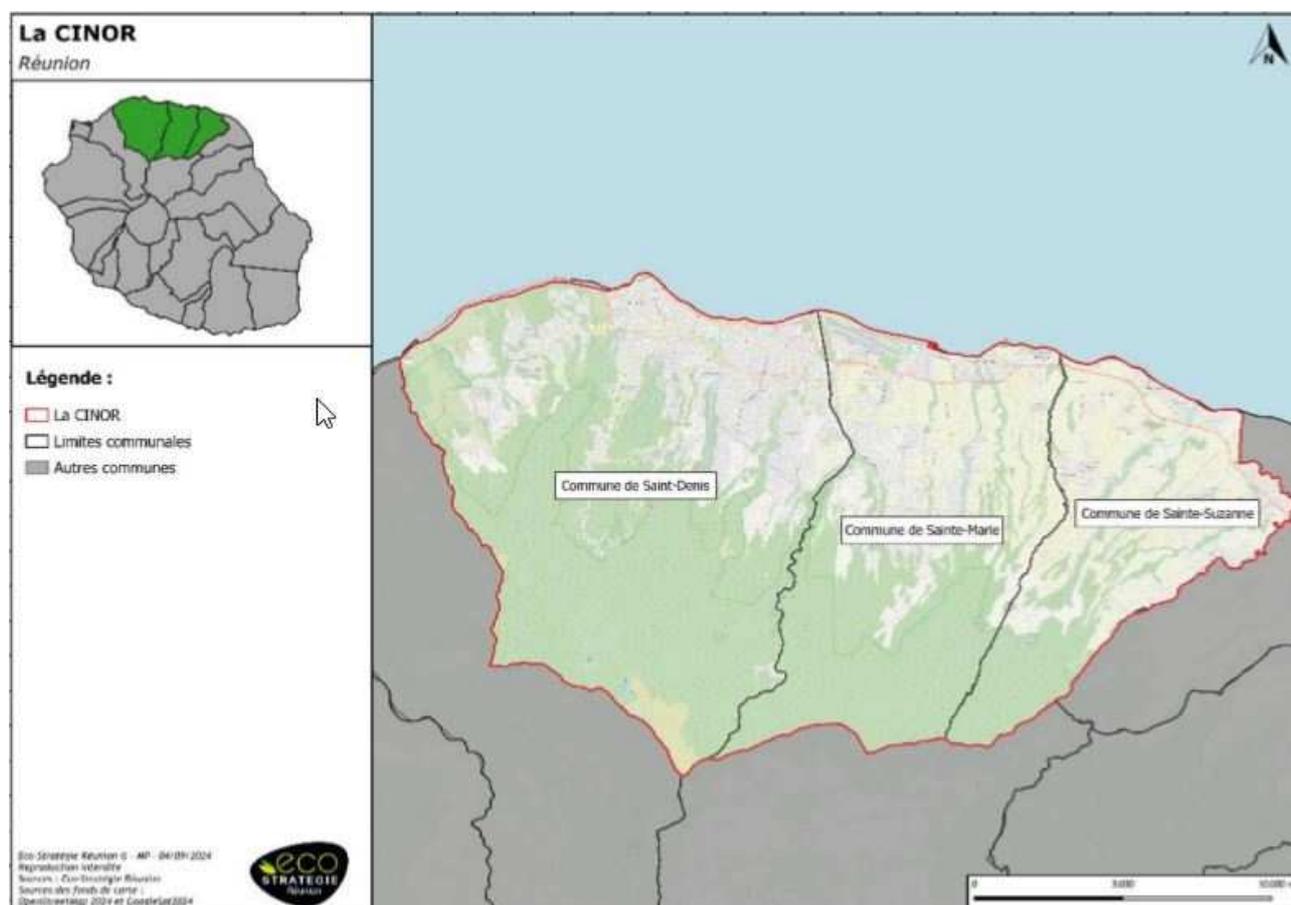


Figure 1 : localisation du territoire de la CINOR – extrait du résumé non technique (page 4)

Comptabilisant une population de 213 402 habitants en 2021, la CINOR constitue le deuxième pôle urbain de La Réunion derrière le Territoire de l'Ouest (TO). Les dernières prévisions démographiques de l'INSEE¹ à l'horizon 2050 indiquent une croissance la plus élevée de l'île (+ 0,9 % par an).

La densité est deux fois supérieure à la densité régionale, avec 741,4 habitants/km² (source INSEE). La commune de Saint-Denis, chef-lieu du département de La Réunion, représente 72 % de la population du territoire et polarise près de 76 % des logements et 78 % des emplois de la CINOR.

L'urbanisation est principalement située sur le littoral avec toutefois quelques centralités sur les mi-pentes. Le territoire Nord est concerné par le mitage urbain auquel la loi dite « ELAN² » entend mettre un frein. Les flux de déplacements pendulaires et de transit saturent les infrastructures du réseau routier national aux entrées d'agglomération.

Les trois communes de la CINOR doivent faire face à des risques naturels importants au droit des principaux cours d'eau à régime permanent et intermittent, ainsi qu'au niveau des espaces littoraux en première ligne des conséquences climatiques (évolution du trait de côte, submersion marine, vulnérabilité des personnes et des biens).

La richesse paysagère et environnementale caractérise également la CINOR, avec notamment les espaces naturels des Hauts qui représentent un écrin concentrant des espèces écologiques rares et endémiques à protéger (réserve naturelle de la Roche Écrite par exemple).

Sur le plan énergétique, le secteur le plus consommateur est celui du transport encore très carboné (36 % des consommations de la CINOR avec 76 % de carburants fossiles en 2017). La production d'énergie renouvelable représente environ 4 % des besoins en énergie du territoire.

B/ Présentation du projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la CINOR

Le SCoT actuellement en vigueur sur le territoire Nord a été approuvé le 13 décembre 2013. Par délibération du 17 décembre 2019, la CINOR a prescrit la révision générale du SCoT en approuvant l'analyse des résultats de son évaluation.

Bien que cette délibération de la CINOR et le bilan du SCoT datant de 2019 ne soient pas joints au dossier, la démarche de révision générale s'est appuyée sur ces éléments et se traduit pour le projet de territoire par les objectifs suivants :

- poursuivre les efforts en matière d'économie du foncier ;
- répondre à l'évolution démographique dans les domaines du logement, des déplacements, de l'emploi et des services ;
- définir un équilibre entre protection de l'environnement, des paysages, de l'agriculture et du développement du territoire ;
- inscrire la question des mobilités au cœur du projet d'aménagement ;
- prendre en considération les trames vertes et bleues et les risques d'inondation comme supports des projets de qualité pour le territoire ;

¹ Source INSEE – Analyses Réunion n° 77 – novembre 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6664672>

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)

- intégrer les enjeux de production et d'économie d'énergie dans les choix de développement et d'aménagement du territoire et développer une stratégie d'anticipation vis-à-vis du changement climatique et de la réduction de la vulnérabilité du territoire.

➤ ***Pour mieux justifier la prise en compte du retour d'expériences et éclairer le public lors de la procédure de participation à venir (enquête publique), l'Ae recommande à la CINOR de joindre au dossier du SCoT la délibération de sa mise en révision datant du 17 décembre 2019, ainsi que le bilan complet de l'évaluation conduite et approuvée lors de cette séance du conseil communautaire.***

Aussi, le nouveau SCoT arrêté par délibération du conseil communautaire du 12 décembre 2024 s'inscrit dans un contexte législatif qui a fortement évolué, à savoir notamment :

- la loi ELAN du 23 novembre 2018 consistant en la déclinaison de la loi « littoral » avec notamment l'identification des secteurs déjà urbanisés (SDU) ;
- les ordonnances du 17 juin 2020 relatives à la modernisation du contenu du SCoT et à la simplification de la hiérarchie des normes ;
- la loi dite « Climat et Résilience » du 22 août 2021 qui a défini un objectif de « Zéro Artificialisation Nette » en 2050 et un objectif de réduction de moitié du rythme de l'artificialisation sur la période 2021-2031 (objectifs devant s'intégrer dans les SCoT avant août 2026).

Il convient de rappeler qu'une modification simplifiée du SCoT en vigueur avait été lancée par la CINOR en avril 2021 pour se conformer aux exigences de l'article 42 de la loi ELAN précitée ; les critères d'identification et la localisation des villages, des agglomérations et des SDU relevant de la compétence des SCoT.

Cette procédure de modification simplifiée approuvée par délibération du 05 septembre 2023 avait fait préalablement l'objet d'un avis délibéré³ de la MRAe.

La révision générale du SCoT intervient en même temps que celle du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) : révision prescrite le 22 novembre 2021 par le conseil régional de La Réunion.

Au regard de la publication de l'ordonnance de modernisation⁴ précitée du 17 juin 2020 et conformément à l'article L.141-2 du Code de l'urbanisme, le projet de SCoT révisé est constitué de trois documents :

- un Projet d'Aménagement Stratégique (PAS) qui transcrit les choix d'aménagement de la collectivité. Il permet aux élus de se projeter à travers la spatialisation d'un projet politique stratégique et prospectif à l'horizon de 20 ans.
- un Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) qui traduit réglementairement les orientations et les objectifs du PAS et dont les prescriptions s'imposeront aux plans locaux d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. Le DOO fixe des orientations applicables aux projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale, au travers de son Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique (DAACL).

³ Avis MRAe n° 2023AREU3 adopté lors de la séance du 21 février 2023

⁴ Guide SCoT modernisé (édition 2022) :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/guide_le_scot_modernise.pdf

- des annexes comportant notamment un diagnostic stratégique et environnemental, la justification des choix retenus par la collectivité et un rapport d'évaluation environnementale.

Le PAS est articulé autour de quatre axes majeurs, chacun déclinant plusieurs orientations et objectifs :

1. Construire un développement du territoire résilient et équilibré ;
2. Affirmer le leadership et la transition économique/commerciale de la CINOR ;
3. Évoluer vers un territoire 100 % mobile sur des quartiers et de villes du quart d'heure ;
4. Faire du cadre de vie et de l'environnement la pierre angulaire du développement de la CINOR.

L'ambition principale affichée par la CINOR est de faire du SCoT un outil d'organisation des transitions écologique et énergétique au service de la qualité de vie et du maintien de l'attractivité du territoire.

Le DOO est découpé quant à lui selon trois grandes parties qui déclinent les axes correspondants du PAS.

1. Affirmer l'organisation équilibrée du territoire, « image de marque » du territoire ;
2. Les grands équilibres de l'urbanisation ;
3. Engager la transition écologique.

Les secteurs déjà urbanisés (SDU) au sens de la loi ELAN font l'objet d'un rendu par commune en annexe du DOO avec des représentations cartographiques les localisant notamment au regard des limites de la zone préférentielle d'urbanisation (ZPU).

Un document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) est également établi distinctement avec l'identification des localisations préférentielles, objectifs, recommandations et conditions d'implantation pour les activités marchandes, le développement du commerce d'importance et les activités de logistique commerciale.

C/ Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT de la CINOR identifiés par l'Ae sont :

- la réduction de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- la prise en compte des bassins versants dans l'aménagement du territoire ;
- la prise en compte des risques naturels, notamment d'inondations, de ruissellements et de mouvements de terrain ;
- la maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre (GES), notamment en lien avec les déplacements, au titre de la lutte contre le changement climatique ;
- le développement des énergies renouvelables en veillant à préserver les enjeux naturalistes et paysagers du territoire ;
- l'adaptation au changement climatique et la réduction des vulnérabilités.

II. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

A/ Organisation et contenu du rapport environnemental

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un processus destiné à intégrer les considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans, schémas et programmes, tels que les SCoT.

Cette démarche d'aide à la décision doit être proportionnée à l'importance du document d'urbanisme, aux effets potentiels de sa mise en œuvre sur l'environnement et la santé humaine, ainsi qu'aux enjeux environnementaux du territoire considéré.

L'EES est conduite en amont des projets opérationnels au stade de la planification où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle vise à identifier et prévenir les impacts négatifs, en proposant des mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser. Elle doit également contribuer à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix réalisés.

Le rapport environnemental dont le contenu est défini précisément à l'article R.122-20 du Code de l'environnement, rend compte de la démarche d'évaluation environnementale. Il comporte un résumé non technique destiné à permettre aux citoyens et aux acteurs du territoire de bien comprendre le SCoT et ses enjeux.

B/ Articulation avec les autres plans, schémas et programmes

Le chapitre IV du rapport d'évaluation environnementale présente l'articulation du SCoT de la CINOR avec les autres plans, schémas et programmes en rappelant le cadre réglementaire des articles L.131-1 et L.131-2 du Code de l'urbanisme (cf. pages 13 à 50).

Au travers de tableaux détaillés, sont ainsi rappelées les orientations et sous-orientations du schéma d'aménagement régional en vigueur (SAR et son volet particulier SMVM approuvé le 22 novembre 2011). Une analyse comparative est faite parallèlement pour démontrer la compatibilité avec les axes, orientations et objectifs du SCoT de la CINOR. Il n'est pas fait référence par contre aux prescriptions du SAR/SMVM en termes d'organisation du territoire, de respect des équilibres entre les grands espaces, et de protection des espaces naturels littoraux.

Par ailleurs, la procédure de révision du SAR engagée par délibération du Conseil régional de La Réunion datant du 22 novembre 2021 est évoquée brièvement en préambule, mais aucun élément prospectif issu de la préparation de ce SAR n'est opportunément décliné et pris en compte par anticipation.

L'analyse de la compatibilité du SCoT de la CINOR est faite selon la réglementation applicable, entre autres avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE 2022-2027) approuvé en mars 2022, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI 2022-2027) approuvé en mai 2022, la charte du Parc National de La Réunion datant de 2014, le document stratégique de bassin maritime (DSBM 2020-2026) adopté en décembre 2020...

Pour certains documents analysés, la compatibilité est conditionnée à des réserves de l'évaluation environnementale sur des sous-orientations du SCoT et des compléments sur ses mesures environnementales. Il est indiqué que certains de ces compléments ont été intégrés dans la dernière version arrêtée du DOO en renvoyant au chapitre X du rapport environnemental (cf. page 250).

Ceci étant, l'Ae relève que des points importants restent en suspens.

À titre d'exemple, du fait de l'absence de planification spécifique des espaces d'urbanisation future en lien avec la Loi « Littoral » (ZPG, espaces proches du rivage), le rapport environnemental juge le SCoT partiellement compatible avec le SMVM 2011 (cf. pages 27 et 28).

Il en est de même par rapport au SDAGE en vigueur, sachant notamment que le projet de SCoT ne prévoit pas d'orientation spécifique pour mieux connaître les besoins en eau du territoire et définir les volumes maximums prélevables. Le rapport environnemental indique que les conditions d'ouverture à l'urbanisation et la mise en œuvre d'aménagements structurants pour la gestion de la ressource en eau devront être précisées sur les secteurs sensibles (dont celui de La Montagne).

Par ailleurs, en termes de transition énergétique, au-delà du fait que des compléments apparaissent nécessaires pour préciser notamment la stratégie de développement des énergies marines renouvelables, l'analyse de compatibilité du SCoT mériterait d'être étendue à la programmation pluriannuelle de l'énergie de La Réunion (PPE 2019-2028) adoptée le 20 avril 2022.

Rappelons qu'en Outre-mer, le SAR vaut schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et la PPE en constitue le volet « énergie » pour les zones non interconnectées (ZNI) au réseau électrique de la France hexagonale.

Au regard de la gestion des déchets qui est particulièrement prégnante sur le territoire Nord, l'analyse du rapport environnemental aurait pu également intégrer le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) approuvé en juin 2024 par le Conseil régional de La Réunion.

- **Concernant l'examen de la compatibilité du SCoT révisé avec le SAR/SMVM en vigueur datant de 2011, l'Ae recommande à la CINOR de compléter le rapport environnemental par la prise en compte explicite des « prescriptions » de ce document de planification régionale (ne pas se limiter uniquement aux orientations et sous-orientations).**
- **Dans l'analyse de l'articulation du SCoT de la CINOR avec les autres plans, schémas et programmes, l'Ae recommande également d'intégrer les données disponibles pouvant émaner de certains documents thématiques approuvés stratégiques dans le contexte local comme la PPE 2022, le PRPGD 2024..., voire par anticipation, et si possible, en cours de révision comme le schéma régional des carrières (SRC), le SAR/SMVM...**
- **Enfin, l'Ae recommande à la CINOR de démontrer clairement que tous les compléments attendus sur les mesures environnementales et les réserves émises par l'évaluateur quant à la compatibilité du SCoT ont bien été prises en compte suivant les enjeux concernés (limitation de l'urbanisation future, transition énergétique, intégration des risques naturels littoraux, gestion des ressources en eau, préservation de la biodiversité).**

C/ État initial de l'environnement, effets probables du SCoT et mesures pour y remédier

Le rapport dédié à l'évaluation environnementale stratégique comporte un état initial de l'environnement distinct du diagnostic territorial (cf. annexe 3a).

Cet état initial de l'environnement analyse les différentes thématiques susceptibles d'être affectées par la mise en œuvre du projet de SCoT, de manière à alimenter la caractérisation des incidences sur l'environnement et la santé humaine.

Il est à noter que le projet de SCoT de la CINOR ne comprend pas de programme d'actions visant à accompagner sa mise en œuvre, comme le permet l'article L.141-19 du Code de l'urbanisme. Cela peut faire défaut sur le volet air-énergie-climat (AEC) au regard du PCAET en vigueur comportant un plan d'actions et en cours de révision sur le territoire Nord. Au-delà des obligations juridiques de hiérarchie des normes, un programme d'actions aurait contribué à renforcer l'efficacité du SCoT par des mesures opérationnelles et à préparer le passage de la planification à l'aménagement opérationnel.

L'analyse de l'état initial de l'environnement est effectuée à partir de documents existants, la sollicitation d'organismes ressources, les rencontres avec des acteurs locaux et des visites de terrain (notamment pour la partie sur l'identification des corridors écologiques).

Sept thématiques environnementales ont été prises en compte sur la base du guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme publié en 2019 par le Commissariat général au développement durable (CGDD).

Il s'agit :

1. Milieux naturels et biodiversité ;
2. Consommation d'espaces et place de l'agriculture ;
3. Ressources naturelles ;
4. Climat et ressources énergétiques ;
5. Paysages, patrimoine naturel et culturel ;
6. Risques ;
7. Pollutions, nuisances et cadre de vie.

Pour chaque thématique, des figures, tableaux et cartographies ont été réalisés ou repris du diagnostic stratégique territorial (intégrant le volet consommation foncière) produit par la collectivité en juin 2022. Les sources bibliographiques sont citées au début des divers chapitres.

L'état initial pour chaque thématique se conclut par une synthèse, qui récapitule :

- les principaux éléments caractéristiques du territoire de la CINOR ;
- les enjeux environnementaux hiérarchisés et territorialisés qui ont été identifiés.

Suivant une méthodologie adaptée avec une codification spécifique, les objectifs et orientations du projet de DOO (3^e version) ont été analysés pour évaluer les incidences potentielles et prévisibles, positives et négatives, affectant chaque enjeu environnemental.

Le projet de DOO a ensuite été examiné par l'évaluateur dans sa globalité (ensemble des prescriptions et recommandations) afin d'identifier les mesures d'évitement et de réduction mises en œuvre pour contrer certaines incidences prévisibles et potentielles précédemment identifiées.

Au-delà de la définition des incidences notoires du projet de SCoT, une analyse spécifique des incidences des projets d'aménagement cités dans le projet de DOO à l'horizon 2040 a également été réalisée (cf. pages 217 à 244). À cet égard, il est toutefois indiqué que seuls les projets liés à l'armature commerciale et économique ont été analysés. Les zones d'extension de l'urbanisation (friches, dents creuses) n'ont pas été étudiées, faute de données cartographiques communiquées à l'évaluateur.

Il convient également de relever que des projets économiques et commerciaux se chevauchent. Par ailleurs, la localisation de certains projets commerciaux apparaissent paradoxalement en extension de l'urbanisation existante, alors que le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) de la CINOR prévoit que toute nouvelle implantation devra se faire en densifiant le foncier déjà urbanisé.

À titre d'exemple, la Plaine de Gillot présente à la fois au même emplacement un projet de zone d'activités économiques (ZAE) et une centralité commerciale en extension du secteur d'implantation périphérique (SIP) délimité au DAACL. Une mise en cohérence apparaît également nécessaire au regard du pôle d'activités à vocation régionale d'une superficie de 60 ha identifié spécifiquement au DOO sur ce secteur. L'aéroport de La Réunion « Roland Garros » étant localisé en amont de ce secteur, l'Ae tient à rappeler son avis délibéré n° 2024APREU2 du 21 février 2024 relatif au projet d'extension de la zone commerciale de Duparc à Sainte-Marie et, en particulier, le risque important d'inondation par ruissellement lors d'épisodes pluviaux intenses sur les installations stratégiques aéroportuaires.

Au-delà du projet de transport par câble entre les secteurs de La Montagne et Bellepierre, les incidences du projet structurant de TCSP « Baobab » (transport en commun en site propre Bus Aéroport Ouest Bus Aéroport Bocage) devant relier Quartier Français à Sainte-Suzanne et l'entrée Ouest de Saint-Denis mériteraient également d'être analysées dès le stade de la planification. À cet égard, dans son avis délibéré n° 2024AREU5 du 21 juin 2024 sur l'élaboration du plan de mobilité (PDM 2024 – 2034) de la CINOR, l'Ae recommandait de porter une attention particulière sur la prise en compte des risques naturels (notamment submersion marine et recul du trait de côte et du changement climatique) pour le nouveau pôle intermodal prévu à l'entrée ouest de Saint-Denis.

Enfin, pour les projets d'aménagement spécifiquement étudiés, les tableaux d'analyse présentent les impacts potentiels négatifs associés, mais les mesures d'évitement et de réduction restent très générales. Aucune mesure précise n'est proposée, comme cela serait nécessaire au stade de la planification au moins pour des projets d'envergure.

- **Concernant l'analyse spécifique des incidences des projets d'aménagement, l'Ae recommande à la CINOR de lever les contradictions observées (commerces en extension urbaine périphérique, chevauchement d'activités économiques et commerciales...), d'intégrer les projets d'envergure comme le TCSP « Baobab » et de compléter l'évaluation environnementale (enjeux, mesures d'évitement et de réduction) en prenant opportunément en compte les avis délibérés⁵ émis sur le territoire Nord, tant en termes de plans que de projets.**

D/ Justification des choix opérés et solutions de substitution raisonnables

La justification des choix par la comparaison de scénarios est une partie essentielle de l'évaluation environnementale pour bien comprendre la plus-value apportée dans le cadre du projet de SCoT révisé. L'article R.122-20 du Code de l'environnement demande que soient exposés les motifs pour lesquels le projet a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables.

⁵ Avis MRAe n° 2024AREU5 du 21 juin 2024 concernant le plan de mobilité de la CINOR (PDM 2024 – 2034)
Avis MRAe n° 2024APREU6 du 6 mai 2024 concernant la ZAE « La Marine » à Sainte-Suzanne :
Avis MRAe n° 2024APREU2 du 21 février 2024 sur l'extension de la zone commerciale de Duparc à Ste-Marie
AVIS DÉLIBÉRÉ N° 2025AREU4 adopté lors de la séance du 21 mai 2025 par
La mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion

À cet égard, le chapitre VII du rapport environnemental expose le scénario d'aménagement retenu par le nouveau SCoT pour le territoire Nord à l'horizon 2041 (perspectives d'évolution démographiques, structuration de l'armature territoriale, enveloppe foncière dédiée aux logements, équipements, activités économiques et aux commerces). Les choix du SCoT au travers du DOO sont également présentés de manière synthétique dans un tableau au regard des différents enjeux environnementaux identifiés sur le territoire (biodiversité, espaces naturels et agricoles, climat-air-énergie, ressource en eau, paysages et risques – cf. pages 181 à 183).

Pour certaines thématiques environnementales, l'Ae relève toutefois que l'argumentation développée reste trop générale au regard du projet de territoire, de son contexte et des différents enjeux. Pour dépasser le cadre des intentions exprimées (le projet de SCoT « affirme », « souhaite », « entend »...), des justifications complémentaires apparaissent nécessaires.

À titre d'exemple, pour la prévention des risques naturels liée à l'adaptation au changement climatique, des actions opérationnelles pourraient être anticipées notamment en termes de réorganisation spatiale des secteurs et des biens exposés.

Il est également relevé l'absence de scénario alternatif, au motif que le projet s'est construit de manière itérative en réponse aux enjeux posés par le scénario de référence (cf. page 53).

Une description de l'évolution probable de l'environnement sans la mise en œuvre du nouveau SCoT est dressée comme l'exige la réglementation au titre du scénario dit « au fil de l'eau » (cf. pages 175 à 180).

En termes de justification des choix, le rapport environnemental devrait opportunément faire le lien avec l'annexe 3b⁶ apportant des explications spécifiques sur les grands choix stratégiques du projet de SCoT (PAS, DOO) conformément à l'article L.141-15 3° du Code de l'urbanisme. Cette annexe affirme en page 20 que l'armature territoriale reste compatible avec celle inscrite au SAR 2011 et intègre dans la réflexion les éléments validés par la modification simplifiée du SCoT en lien avec les secteurs déjà urbanisés (SDU).

Ceci étant, force est de constater qu'aucune justification n'est explicitement apportée sur ces derniers points (compatibilité SAR et justifications SDU), alors que des projets d'aménagement sont envisagés en périphérie notamment en termes d'activités économiques et commerciales, dont certains d'envergure comme celui précité de la Plaine de Gillot. Plus les incidences environnementales résiduelles sont importantes, plus les choix doivent être expliqués et les enjeux socio-économiques qui les sous-tendent argumentés.

- ***Afin de donner plus de lisibilité et de transparence sur les choix effectués notamment auprès du grand public, l'Ae recommande à la CINOR d'apporter des justifications plus détaillées sur ces choix dans le rapport environnemental au regard des questions d'environnement et en fonction de solutions de substitution raisonnables, en tenant compte des secteurs géographiques à aménager et des incidences environnementales. Concernant particulièrement les secteurs déjà urbanisés (SDU) introduits par la loi « ELAN » représentant un gisement foncier potentiel, la prise en compte des précédentes recommandations de l'avis délibéré⁷ de l'Ae du 21 février 2023 devra être explicitée.***

⁶ Annexe 3b relative à la justification des choix

⁷ Avis MRAe n° 2023AREU3 du 21 février 2023 sur la modification simplifiée du SCoT de la CINOR
AVIS DÉLIBÉRÉ N° 2025AREU4 adopté lors de la séance du 21 mai 2025 par
La mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion

E/ Dispositif de suivi des effets du SCoT sur l'environnement

Le dispositif de suivi et d'évaluation des mesures environnementales est présenté sous forme de tableaux au chapitre IX du rapport environnemental. Le dispositif proposé repose sur 37 indicateurs dont l'état de référence reste toutefois à réaliser pour certains d'entre eux. Les objectifs ciblés apparaissent souvent imprécis (non chiffrés), se limitant à l'expression de tendances (maintien, augmentation, diminution...).

Certains indicateurs non renseignés, auraient dû relever du diagnostic territorial ou de l'état initial de l'environnement, comme le nombre de biens et personnes exposés aux risques naturels et technologiques (indicateur n° 33).

Au niveau de la méthodologie employée par l'évaluation environnementale (cf. page 54), il est indiqué que le dispositif de suivi concerne à la fois l'atteinte des objectifs environnementaux et les effets de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement, mais aucune distinction n'est faite dans la présentation de la liste des indicateurs retenus. L'affichage des seuls objectifs de suivi pour chaque indicateur peut apparaître insuffisant, voire inapproprié dans certains cas. En outre, l'Ae souligne que des études ne peuvent être considérées comme des indicateurs de suivi.

À titre d'exemple, l'indicateur n° 10 concernant l'état qualitatif des masses d'eau et des continuités écologiques avec un suivi de l'Office de l'eau est rattaché uniquement à l'objectif de préservation des zones humides. Pour être opérant, un tel suivi au regard de cet objectif nécessiterait *a minima* un croisement avec les projets d'aménagement.

Sachant que le dispositif doit permettre de vérifier notamment le caractère adéquat des mesures prises au titre de la séquence « ERC », il serait pertinent de pouvoir rattacher explicitement les indicateurs prévus aux mesures retenues en faveur de l'environnement.

Enfin, les indicateurs existants du SCoT en vigueur (retour d'expériences) et des documents de planification importants comme le SAR/SMVM n'apparaissent pas exploités. Les sources de données liées au PCAET de la CINOR se limitent au suivi de la qualité l'air (indicateur n° 37), alors que ce plan en cours de révision pourrait également contribuer à renseigner, dans le cadre d'une démarche coordonnée, d'autres indicateurs sur des thématiques environnementales essentielles comme le climat (émissions de GES, stockage carbone...).

- ***Face à l'enjeu de suivi des effets sur l'environnement de ce SCoT intégrateur et de l'efficacité des mesures environnementales retenues, l'Ae recommande à la CINOR de cibler des indicateurs « clés » pertinents, clairs, simples et opérationnels, dotés d'un état zéro de départ et de valeurs cibles mesurables de façon pérenne à échéances échelonnées, en étroite synergie et en cohérence avec les autres documents de planification imbriqués à l'échelle régionale et intercommunale (SAR/SMVM, SDAGE, PCAET, PDM...).***

F/ Résumé non technique

Le résumé non technique (RNT⁸) de l'évaluation environnementale du SCoT de la CINOR fait l'objet d'un document indépendant.

À partir de tableaux synthétiques, il décrit de manière concise les enjeux environnementaux du territoire, leur évolution probable en l'absence de révision du SCoT,

orientations restrictives pour les SDU situés à proximité d'une zone de continuité écologique, en zone soumise à des risques naturels ou concernés par des périmètres de protection AEP

⁸ Document transmis en complément par la CINOR le 07 avril 2025

le scénario d'aménagement retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement, les mesures et les impacts résiduels suivant les thématiques environnementales. Toutefois, le RNT présente les mêmes manquements que ceux observés dans le dossier composant le SCoT.

Des illustrations (cartes, visuels, graphiques...) mériteraient d'accompagner le document pour le rendre plus attrayant et en faciliter la compréhension. Les préconisations d'une plaquette spécifique du CGDD datant de décembre 2022 pourront utilement être suivies : [Le résumé non technique – Mémento pour les évaluations environnementales](#).

- ***Pour faciliter l'information et la participation du public, l'Ae recommande à la CINOR de compléter le résumé non technique par des illustrations appropriées notamment sur le plan cartographique et de prendre en compte les compléments qui seront apportés au dossier suite aux recommandations du présent avis.***

III. ANALYSE DU PROJET DE SCoT RÉVISÉ ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE CERTAINES THÉMATIQUES ENVIRONNEMENTALES

A/ Maîtrise de la consommation foncière et de l'artificialisation de l'espace

En premier lieu, l'Ae tient à rappeler que la consommation d'espaces naturels et agricoles, l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent l'un des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité, de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre. Sur ce dernier point, sous forme de matière organique, les sols stockent deux à trois fois plus de carbone que l'atmosphère.

Limiter l'imperméabilisation des sols constitue donc la première mesure d'évitement des enjeux environnementaux et une manière de lutter activement contre le réchauffement climatique. Cela est d'autant plus essentiel avec un document devant articuler l'urbanisation (habitat, équipements, services, commerces, activités...) avec les déplacements (notamment domicile-travail) et les objectifs énergétiques et climatiques.

Assurant la traduction réglementaire du SCoT, le DOO affirme le choix de la CINOR d'une organisation structurée en quatre niveaux de polarités (le littoral, les pôles secondaires, le pôle d'équilibre du quartier de La Montagne et les centralités villageoises). Quelques différences peuvent être observées avec la hiérarchisation définie au schéma d'aménagement régional (SAR) en vigueur, mais celles-ci s'opèrent favorablement, au moins sur la partie littorale, en faveur d'une plus grande densification restant à structurer à l'est du territoire avec des infrastructures de transports en commun et des réseaux adaptés (y compris en termes de gestion des eaux pluviales).

Comme indiqué en page 4 du DOO, le dossier de SCoT ne comprend toutefois pas de carte de destination des sols. Or, l'absence de prise en compte de la zone préférentielle d'urbanisation (ZPU) du SAR/SMVM va conduire à un manque de cadrage des extensions urbaines lors de l'élaboration ou la révision des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes, et cela d'autant qu'aucun secteur de développement prioritaire n'a été défini par le SCoT.

Les prescriptions littérales dans la partie 1 du DOO ne peuvent suffire à elles-seules pour permettre de maîtriser l'organisation et la polarisation du développement urbain. Le DOO laisse le soin aux communes de décliner l'armature urbaine dans leurs documents d'urbanisme et au sein de leurs politiques publiques, en choisissant leurs propres leviers.

Concernant les nombreux secteurs déjà urbanisés (SDU) nécessitant de meilleures justifications au titre de la loi ELAN comme indiqué ci-avant, le DOO mentionne en page 15 qu'il appartient aux PLU de les délimiter.

- **Au-delà d'une meilleure justification des choix opérés par le SCoT, l'Ae recommande à la CINOR de mieux cadrer les limites de la future armature urbaine et la localisation des secteurs prioritaires pour le développement urbain suivant les horizons programmés respectivement à 2031 et 2041. Elle recommande également de présenter les moyens mis en œuvre pour renforcer l'attractivité et la densification du cœur d'agglomération et des pôles centraux littoraux.**

Concernant le foncier du territoire Nord, le diagnostic met en avant une consommation de 490 hectares sur les 10 dernières années, soit 44,5 hectares/an en s'appuyant sur les données de référence du CEREMA (estimation 2009-2021).

Sur la base d'une évolution démographique de l'ordre de 0,9 % par an sur le territoire (données INSEE 2022), le nouveau SCoT fixe une trajectoire de réduction de 50 % de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers en compatibilité avec la loi Climat et Résilience du 22 août 2021.

Ainsi, sur la période 2021 – 2041, une enveloppe foncière totale de 311,1 ha est dédiée aux logements et équipements, à l'économie et aux commerces sur le territoire et celle-ci se répartit comme détaillé dans le tableau qui suit :

Enveloppe foncière MAXIMALE dédiée	1^{ère} période du SCoT 2021 - 2031	2^{de} période du SCoT 2031 - 2041	TOTAL 2021 - 2041
Vocations « logements et équipements »	133,9 ha	64,4 ha	198,3 ha
Vocation « économie »	72,8 ha	40,0 ha	112,8 ha
Vocation « commerce » (DAACL)	0,0 ha	0,0 ha	0,0 ha
SCoT TOTAL	206,7 ha	104,4 ha	311,1 ha

Les objectifs de développement contingentés globalement par le DOO en respect aux règles nationales s'inscrivent dans une démarche vertueuse, mais l'absence d'encadrement sur la manière de les ventiler entre les communes membres de l'EPCI risque de conduire à une compétition territoriale, voire à des dérives de consommation foncière.

- **Pour renforcer les prescriptions du SCoT en termes de maîtrise des consommations foncières, l'Ae recommande à la CINOR de préciser la ventilation de ses objectifs de développement contingentés entre les communes membres de l'EPCI, suivant la vocation des espaces et au moins pour la première période 2021 – 2031.**

Par ailleurs, les plans locaux d'urbanisme (PLU) des trois communes membres de la CINOR étant actuellement en cours de révision générale⁹, avec des documents arrêtés pour deux d'entre elles, il conviendrait opportunément d'anticiper les éventuelles mises en compatibilité qui pourraient s'avérer nécessaires au regard du nouveau SCoT.

⁹ Révision générale du PLU de Sainte-Suzanne arrêté par DCM du 24 septembre 2024

Révision générale du PLU de Sainte-Marie arrêté par DCM du 05 mars 2025

Révision générale du PLU de Saint-Denis prescrite par DCM du 27 septembre 2024

AVIS DÉLIBÉRÉ N° 2025AREU4 adopté lors de la séance du 21 mai 2025 par

La mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion

En ce sens, les analyses du diagnostic environnemental et de l'évaluation environnementale du SCoT révisé pourraient être complétées sur les thématiques à enjeux, comme la maîtrise de la consommation foncière et de l'artificialisation des sols.

- **En lien étroit avec chaque commune membre du territoire, l'Ae recommande à la CINOR de compléter le SCoT par une analyse de la compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) en vigueur et/ou en cours de révision générale (documents arrêtés), par rapport aux prescriptions du DOO liées notamment aux grands équilibres de l'urbanisation et à la transition écologique.**

Enfin, une production de 1 440 logements par an est prévue pour satisfaire aux besoins de la croissance démographique, ce qui semble en dessous des récentes données publiées par l'INSEE estimant que 52 200 logements seraient à construire sur le territoire de la CINOR entre 2021 et 2050, soit une moyenne de 1 800 logements par an.

B/ Préservation des milieux naturels, des continuités écologiques et des paysages

Les précédentes évaluations du SCoT de la CINOR ont mis en avant la nécessité de réaliser un travail plus approfondi sur la détermination de la trame verte et bleue, en y intégrant également la trame aérienne et noire. Aussi, de nombreuses études et données ont été produites en ce sens depuis et ont permis de (re)définir les trames écologiques spécifiques du territoire Nord, ce qui mérite d'être salué.

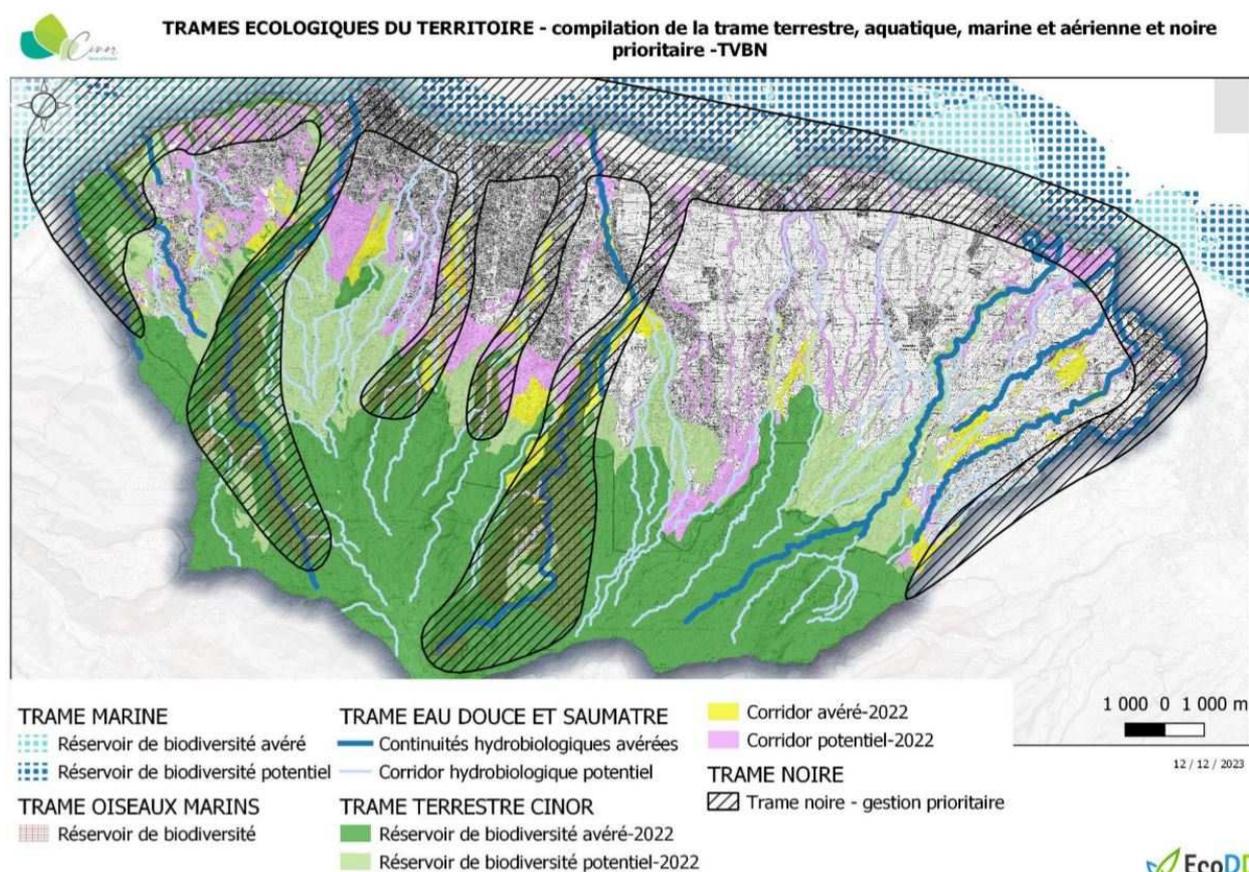


Figure 2 : Trames écologiques du territoire Nord – extrait du DOO (page 78)

En termes d'approche méthodologique retenue, le travail d'actualisation s'est basé sur l'étude préalable¹⁰ d'identification et de cartographie des réseaux écologiques à La Réunion datant de 2014 en la comparant avec différentes données géographiques plus

¹⁰ Étude réalisée conjointement par la DEAL, ASCONIT, ECODDEN et PARETO

récentes. Certaines incohérences observées ont pu être levées pour aboutir à de nouvelles trames écologiques actualisées en 2022 : trame terrestre, trame eau douce, trame aérienne, trame noire et trame marine.

Concernant particulièrement la trame terrestre actualisée de la CINOR, sa superficie globale a progressé avec 18 450 ha représentant un taux de 64 % par rapport au territoire Nord (17 433 ha, soit 61 % en 2014), et cela au profit d'une meilleure délimitation des réservoirs de biodiversité avérés (+ 2 %) et potentiels (+6 %).

L'analyse des milieux naturels et de la biodiversité s'est appuyée également sur les porter à connaissance (ZNIEFF, zones humides...) et les périmètres de protection (espaces du conservatoire du littoral, espaces naturels sensibles du Département, espaces soumis au régime forestier, aire d'adhésion et cœur du Parc national).

Sur ce dernier point, force est de constater toutefois que les espaces naturels remarquables du littoral à préserver délimités en application de la loi « littoral » au schéma de mise en valeur de la mer (SMVM 2011 constituant un chapitre particulier du SAR) n'ont pas été pris en compte dans le travail de superposition des données environnementales.

Il en est de même pour les coupures d'urbanisation qui constituent des fenêtres paysagères ouvertes sur la mer ou vers la montagne. Concernant les paysages, le rapport environnemental soulève d'ailleurs le manque d'orientations prescriptives vis-à-vis de la qualité architecturale et paysagère des projets d'aménagement (cf. page 212). Certaines mesures complémentaires proposées par l'évaluateur n'ont pas été reprises par le DOO. Bien que les cartographies du SCoT ne permettent pas de les délimiter précisément, les coupures d'urbanisation du SAR/SMVM font néanmoins l'objet de prescriptions spécifiques visant à assurer leur préservation (cf. DOO, P39 et P56, pages 59 et 91).

Enfin, les manquements précités concernant les espaces littoraux pourront être préjudiciables sachant que le présent SCoT de la CINOR ne dispose pas de SMVM et doit être compatible, en tant que document intégrateur, avec les dispositions particulières au littoral en vertu de l'article L.131-1 du Code de l'urbanisme (pour rappel : prescriptions du SAR/SMVM non étudiées au chapitre « articulation avec les documents supra »).

- ***L'Ae recommande à la CINOR d'identifier cartographiquement à l'échelle du SCoT les différents espaces à préserver au titre de la loi « littoral » (espaces proches du rivage, espaces naturels remarquables du littoral, bande des 50 pas géométriques, coupures d'urbanisation...), et de transcrire toutes les prescriptions correspondantes en compatibilité avec le SAR/SMVM en vigueur.***

Par contre, le DOO définit les principales prescriptions relatives à chaque trame écologique retenue, dont les réservoirs de biodiversité avérés et potentiels à préserver et à restaurer.

Une cartographie de compilation des différentes trames écologiques (TVBN) pour le territoire de la CINOR y est présentée au format A4 (cf. page 78). Cette carte a vocation à être traduite dans les documents d'urbanisme locaux (PLU) et précisée à leur échelle (délimitation à la parcelle).

Dans le cadre de l'annexe portant sur les justifications des choix (cf. pages 67 et 71), il est indiqué que le SCoT prévoit par la suite dans un programme d'actions la mise à jour de son atlas cartographique qui précisera les réservoirs de biodiversité, corridors et grands ensembles.

- **Sachant que l'applicabilité des objectifs de protection des différents milieux écologiques et paysagers à édicter par le DOO du SCoT doit reposer sur une cartographie opposable et complète (TVBN, ERL, CU, zones humides...), l'Ae recommande à la CINOR d'établir à une échelle adéquate l'atlas cartographique correspondant. Cela permettra de mieux accompagner les communes membres sur le plan opérationnel dans la déclinaison des différentes règles du SCoT au sein de leurs plans locaux d'urbanisme (PLU). Des « zooms » mériteront d'être établis sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT.**

C/ Adaptation au changement climatique et réduction des vulnérabilités

Le diagnostic territorial du SCoT ne prend pas en compte le changement climatique, contrairement à l'état initial de l'environnement qui dresse une projection du climat futur à La Réunion sur la base des données disponibles de Météo France¹¹. À cet égard, l'étude du climat met en évidence des changements climatiques conséquents.

Même si les incertitudes sont importantes concernant le chiffrage précis des événements (+3 à 4 °C à l'horizon 2100), le rapport environnemental indique bien que les températures terrestre et marine augmenteront fortement, générant des impacts négatifs forts sur les milieux et les ressources et augmentant les risques auxquels la population de la CINOR sera exposée.

À partir de son PCAET 2019-2025 en vigueur, le SCoT de la CINOR présente une évaluation territorialisée des émissions de gaz à effet de serre (GES) directes et indirectes. Ces données datant de 2015 / 2017 mériteraient toutefois d'être actualisées et précisées avec leurs perspectives d'évolution au regard du scénario d'aménagement retenu et des secteurs à enjeux identifiés sur le territoire (transport routier, secteurs résidentiel et tertiaire...). Il en est de même pour les éléments chiffrés de la consommation électrique et énergétique, ainsi que du bilan des énergies renouvelables sur le territoire Nord qui datent de 2017.

Pour l'Ae, la possibilité réglementaire pour le nouveau SCOT de valoir Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET), aurait pu constituer une réelle opportunité pour la CINOR de mettre en synergie et coordonner différentes thématiques interdépendantes en complémentarité avec l'urbanisation et le développement du territoire, et cela d'autant que le PCAET 2019-2025 nécessitait d'être révisé.

- **L'Ae recommande à la CINOR d'une part de justifier son choix de ne pas réaliser un SCoT intégrateur valant plan climat-air-énergie territorial (PCAET) comme le permet l'ordonnance du 17 juin 2020 portant sur la modernisation du contenu des SCoT, et d'autre part de démontrer explicitement la coordination et la cohérence avec lesdites thématiques sectorielles, au regard notamment des travaux de révision en cours du PCAET 2019-2025.**

En outre, dans une perspective de croissance démographique et économique, le dossier souffre d'un manque d'évaluation des futurs besoins en eau potable et d'irrigation, des capacités d'assainissement en eaux usées du territoire, ainsi que de la suffisance des équipements structurants existants.

L'analyse de la performance des réseaux de distribution d'alimentation en eau potable (AEP) n'est pas présentée, de même que la répartition des volumes annuels perdus par commune.

¹¹ Outil climat^{HD} – état des lieux des politiques d'adaptation à La Réunion – CEE 2022
AVIS DÉLIBÉRÉ N° 2025AREU4 adopté lors de la séance du 21 mai 2025 par
La mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion

Le manque de justification de l'adéquation entre les besoins en eau et les ressources disponibles s'avère d'autant plus préjudiciable que les effets du changement climatique augmenteront inéluctablement les tensions observées sur l'eau disponible particulièrement lors des épisodes de sécheresse, de pluies intenses exceptionnelles et d'épisodes cycloniques.

En ce sens, les vulnérabilités du territoire de la CINOR ne sont pas clairement appréciées, en particulier vis-à-vis de la fragilisation des ressources dont l'eau potable, mais également au regard de l'existence et de l'aggravation des risques naturels liés notamment à la submersion marine et à la projection du recul du trait de côte.

Sur ce dernier point, au-delà des aléas inondations et des ruissellements pluviaux pouvant affecter sérieusement les zones urbanisées à enjeux, il convient de souligner que les centres-villes des communes de Sainte-Suzanne, de Sainte-Marie et de Saint-Denis sont en partie impactés par des mesures ou des principes d'inconstructibilité stricte liés aux aléas littoraux.

- ***Sachant que le SCoT se projette à un horizon de 20 ans, l'Ae recommande à la CINOR d'établir un diagnostic stratégique de vulnérabilité de son territoire face au changement climatique, de démontrer que son projet de développement est cohérent et viable (ressources en eau, risques, déchets...), en complétant le DOO en conséquence avec des prescriptions d'adaptation pour réduire cette vulnérabilité. En ce domaine, un programme d'actions pourrait s'avérer également nécessaire avec par exemple la réalisation de nouveaux équipements en eau potable ou leur modernisation (captages / forages, stockage, usine de potabilisation, réseaux de distribution...) et des actions opérationnelles de réorganisation spatiale des activités et secteurs urbains fortement menacés par des risques naturels.***

Concernant le projet d'aménagement stratégique (PAS), il amorce une stratégie d'adaptation avec des orientations en faveur de la transition climatique, à savoir notamment :

- orientation 1.3 : s'engager dans la résilience territoriale (dont la reconquête de la nature en ville),
- orientation 1.4 : réduire l'artificialisation des sols,
- orientations 3.2 et 3.3 : encourager les alternatives à la voiture individuelle et les modes doux de déplacements (principalement vélo et marche),
- orientation 3.4 : promouvoir l'intermodalité,
- orientation 4.3 : accompagner la transition énergétique du territoire (améliorer les performances énergétiques des bâtiments, développer les énergies renouvelables, réduction des émissions de GES, un urbanisme de proximité...)
- orientation 4.4 : améliorer la résilience du territoire face aux risques et aux nuisances,
- orientation 4.5 : penser l'amélioration globale de la ressource en eau (amélioration du rendement des réseaux de distribution – minimum de 75 %, économie de la ressource en eau potable, sécurisation des approvisionnements, récupération des eaux de pluie, réutilisation des eaux, prise en compte du projet MEREN...),
- orientation 4.6 : renforcer le système de gestion et de valorisation des déchets.

Plusieurs sections du DOO répondent, de manière plus ou moins directe, aux enjeux de transition climatique du territoire et donc de lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre (GES). Elles concourent pour la plupart à inscrire le territoire dans une trajectoire de sobriété, vers un modèle d'organisation territoriale et de structuration du développement encourageant la réduction des besoins de mobilité, en orientant les politiques vers l'amélioration énergétique, et en développant des énergies décarbonées.

Ceci étant, il est difficile de s'assurer que toutes les orientations vertueuses du PAS sont déclinées correctement dans les prescriptions ou les recommandations du DOO.

Concernant ces dernières, tout en observant un décalage dans leur codification entre le rapport environnemental et la version « DOO » du SCoT finalement arrêté, il s'avère que certaines mesures d'évitement et de réduction proposées par l'évaluateur n'ont pas été reprises, et aucune explication ne semble avoir été donnée dans le dossier.

À titre d'exemple, concernant la prescription sur la sécurisation de l'approvisionnement et la qualité de la ressource en eau (prescription P58 et non P56), le rapport environnemental propose d'intégrer tous les périmètres et servitudes liés aux ouvrages de prélèvement, qu'ils soient officiellement établis ou en cours d'étude. De par la situation d'un développement urbain et des projets d'aménagement parfois en périmètre de protection (PPR) et en zone de surveillance rapprochée (ZSR) de captages « AEP », un risque résiduel est d'ailleurs soulevé dans l'évaluation environnementale, ce qui peut engendrer de nouvelles pressions sur la ressource en eau.

Aussi, en matière d'implantation des retenues collinaires pour le stockage des eaux pluviales, il est proposé dans le rapport environnemental de les spécifier, localiser et encadrer par des orientations, ce qui n'est pas le cas dans le DOO.

- ***Pour justifier la traduction des différentes orientations du Projet d'Aménagement Stratégique (PAS) dans les prescriptions et les recommandations du DOO (document arrêté), l'Ae recommande à la CINOR de compléter les clés de lecture prévues au moins par un tableau de correspondance, en ne se limitant pas uniquement à la déclinaison des axes.***
- ***Pour limiter les risques résiduels du projet de SCoT révisé (ressources en eau, assainissement, risques naturels, énergie, paysages...), l'Ae recommande de démontrer la réelle prise en compte des différentes mesures d'évitement et de réduction proposées par l'évaluateur, et à défaut d'apporter des justifications appropriées.***