



Mission régionale d'autorité environnementale

Mayotte

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Mayotte
sur le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal tenant lieu
Plan Local d'Habitat
de la communauté de Communes de Petite-Terre (976)**

n°MRAe AMAY1

La MRAe de Mayotte a délibéré par échange électronique entre le 14 et le 19 juin 2024 sur l'avis relatif au Plan Local d'Urbanisme, de l'Habitat de la Communauté de communes de Petite-Terre, de Mayotte.

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis. Ont ainsi délibéré sur cet avis Didier Kruger en tant que président et Marc Troussellier en qualité de membre associé.

* *

La MRAe de Mayotte a été saisie pour avis par la Communauté de Communes de Petite-Terre (CCPT), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été réceptionné le 19 mars 2024 par la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement, Logement et de la Mer (DEALM) de Mayotte.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois. Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, la DEALM, en tant que service instructeur de la MRAe, a consulté par courriel l'agence régionale de santé de Mayotte en date du 23/03/2024.

Sur la base des travaux préparatoires de la DEALM, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisible pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Il est rappelé ici que cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan 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. Il n'est ni favorable ni défavorable.

Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Conformément aux articles L.122-4 et L122-9 du code de l'environnement et L.104-7 du code de l'urbanisme, la personne publique responsable de la procédure :

- prends en considération l'avis de l'autorité environnementale, au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public, pour modifier, le cas échéant, le plan avant de l'adopter ;**
- est tenue de mettre à disposition du public et de l'Autorité environnementale les informations relatives à la manière dont elle a pris en compte ces avis, observations et propositions.**

L'avis est publié sur le site de la MRAe Mayotte (*Mayotte - Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) – Ministère de la Transition écologique (developpement-durable.gouv.fr)*)

NB : La MRAe sera désignée Ae dans le reste du document.

Synthèse de l'Avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal et de l'Habitat (PLUi-H) de la Communauté de Communes de Petite-Terre (CCPT). La collectivité a arrêté le projet de PLUi-H pour ce territoire le 19 janvier 2024 et a saisi l'Ae pour avis le 19 mars 2024.

Les communes de la CCPT disposent de plan local de l'urbanisme (PLU) communaux anciens, ne prenant pas compte les nouvelles réglementations ni les documents supérieurs auxquels ils doivent se conformer/être cohérent. La CCPT a donc prescrit l'élaboration de son PLUi-H le 29 mars 2018. Un PLUi-H à l'échelle de l'intercommunalité permettra une gestion plus homogène, une vision plus globale des orientations souhaitées pour ce territoire.

L'Ae souligne ici l'absence de prise en compte de la décision récente concernant la délocalisation en Grande Terre de l'Aéroport, ce qui amènera un certain nombre de mises à jour quant aux objectifs de ce document.

Le projet de PLUi-H est calibré sur une croissance moyenne annuelle de 1,8 % à l'horizon 2035 soit plus de 800 habitants par an. La croissance démographique est présentée comme étant en constante évolution sur le territoire. Plusieurs scénarios démographiques ont été présentés dans le dossier, que cela soit à travers le PADD, le SAR et l'OIN. 20 hectares sont prévus pour une ouverture à l'urbanisation au lieu de 10 antérieurement.

Pour la MRAe au regard de l'ensemble des enjeux environnementaux, certains choix qui ont conduit à retenir les secteurs de projet n'ont pas été clairement démontrés et justifiés. Le projet de PLUi-H et sa démarche ERC conduite à l'échelle intercommunale pose question au regard de la capacité d'accueil de nouveaux habitants, de la capacité d'extension de l'urbanisme sur un territoire déjà très occupé, de la localisation des nouveaux projets dans des secteurs cumulant des forts enjeux environnementaux (notamment la limite des 50 pas géométrique).

Le dossier ne démontre pas la bonne prise en compte des enjeux liés à la gestion démographique, au changement climatique dans un objectif d'anticiper ses impacts, ou encore au phénomène de subsidence de l'île qui est évoqué de manière très sommaire sans réelle prise en compte des conséquences actuelles et futures.

La prise en compte de la biodiversité n'est pas clairement démontrée au regard de l'extension de la zone Au (à urbaniser) et NI (secteurs soumis à des risques de submersion marines) qui ne garantit pas la protection de la vasière des Badamiers ni la protection d'autres écosystèmes reconnus comme particulièrement sensible (le lagon, Lac Dziani...). En tant que document de planification, le projet de PLUi-H se doit d'éviter l'extension de l'urbanisme dans les zones exposées.

Le projet tel que présenté manque de détail sur les projets à venir et sur les projets en cours. Une représentation cartographique aurait permis de voir les projets de manière globale, mais surtout d'évaluer leur cohérence à l'échelle du territoire. Les mesures ERC des projets envisagés doivent être présentées. Certaines AOP sectorielles autorisent l'installation des nouveaux projets dans les secteurs à enjeux, sans imposer ou proposer une marge de recul. Cela pose question au regard de la sensibilité de certaines zones déjà exposées en termes de déchets, trafic routier, habitats informels, etc.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Le décret 2021-1345 du 13/10/2021 soumet toutes les élaborations de plan local d'urbanisme et leur révision générale à évaluation environnementale systématique.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont l'Ae a été saisie dans leur version transmise par la collectivité suite à l'arrêt du PLUi-H par délibération en date du 19 janvier 2024.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUi-H et des principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Les documents transmis présentent le territoire à travers quelques projets portés par la collectivité ainsi que les objectifs visés par le PLUi-H. L'Ae constate que les cartes et les photos ne semblent pas être à jour au regard des projets existants et de projets en cours.

L'Ae recommande de compléter les documents avec une carte d'ensemble à jour mentionnant tous les projets existant et envisagés.

1.1.1. Contexte du programme

L'article R104-11 du Code de l'urbanisme précise pour le territoire de Mayotte que « Les plans locaux d'urbanisme de Mayotte font l'objet d'une évaluation environnementale dans les cas prévus par l'article R104-10, en application de l'article L121-38 ».

Étant donné le classement en commune littorale de Pamandzi et de Dzaoudzi-Labattoir, l'élaboration du PLUi-H de la CCPT fait l'objet d'une évaluation environnementale.

Par délibération du 29/03/2018, la collectivité a prescrit l'élaboration de son PLUi-H et en a fixé les objectifs du programme, objectifs présentés ci-après.

Face aux problématiques territoriales identifiées, la collectivité a souhaité se doter d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal valant Programme Local de l'Habitat (PLH).

Les documents transmis évoquent une élaboration du PLUi-H ayant fait l'objet d'une importante concertation préalable avec notamment la mobilisation d'une réunion dans chaque commune pour la présentation de la démarche PLUi-H, la présentation du diagnostic territorial, la présentation du Projet d'Aménagement et du Développement Durable, la présentation du zonage et son règlement, les OAP, les POA. Suivie de 6 réunions publiques et de débats publics. De la communication a eu

lieu via le site internet de la CCPT et sur la presse locale. ***L'Ae salue cette démarche nécessaire pour construire le projet de territoire de la CCPT mais regrette que les comptes rendus des différentes réunions organisées ne soient pas fournis .***

1.1.2 Contexte général du territoire

La communauté de communes de Petite-Terre, composée des communes de Pamandzi et Dzaoudzi-Labattoir, se trouve dans le département et région ultrapériphérique d'outre-Mer de Mayotte. Elle est située sur Petite-Terre, une des deux principales îles de Mayotte. La CCPT a été créée le 31 décembre 2014 par un arrêté préfectoral. Avant la création de cette intercommunalité à fiscalité propre les deux communes membres n'appartenaient à aucun Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Les règles applicables aujourd'hui en matière d'urbanisme au sein des deux communes relèvent de leurs PLU respectifs. Elles font partie des premières intercommunalités à voir le jour à Mayotte.

Le territoire de la CCPT accueille près de 30 000 habitants sur 11 km². La CCPT fait partie des communautés les plus densément peuplées de Mayotte avec environ 2 700 habitants par km², la densité moyenne de Mayotte étant de 690 habitants par km². La CCPT connaît une croissance démographique soutenue depuis plusieurs années. Le taux de croissance moyen annuel a été de 3,2 % ces 20 dernières années (p.14 du rapport de présentation).

Dans ce contexte d'évolution démographique, la gestion de l'urbanisation tant en termes de capacités de logements que d'équipements publics représente un défi majeur sans oublier les impacts environnementaux qui en découleront.

L'Ae recommande d'intégrer dans la réflexion :

- la question des limites de la capacité d'accueil de ce territoire situé sur une île de 10,95 km². La prise en compte des limites physiques et des aléas présents et à venir constitue un enjeu de viabilité majeur pour l'avenir de ce territoire ;

- une possibilité de transition vers des modèles de développement adaptés à ce type de territoire (ex : économie circulaire, écologie industrielle et territoriale, problématique de résiliences) face aux pressions environnementales d'origine anthropique.

1.1.3 Analyse socio-démographique

L'île de Petite-Terre se situe dans l'aire d'influence de l'agglomération de Mamoudzou qui se trouve sur l'île de Grande-Terre à 2,5 km à l'Ouest depuis le rocher de Dzaoudzi. Historiquement elle était le centre administratif de Mayotte. Aujourd'hui c'est la commune de Mamoudzou qui l'a remplacée. C'est sur la commune de Pamandzi que se trouve l'unique aéroport de Mayotte. La liaison entre la Grande-Terre et la Petite-Terre se fait par navette maritime (barge).

Ce territoire est desservi par le principal axe routier de l'île, la RN4 qui relie la gare maritime et l'aérogare en 4,5 km. D'autres axes importants se trouvent également au sein de la communauté à savoir la RD 10 le reliant le rond-point Four à Chaux jusqu'au croisement avec la RD15 et de la RD15 jusqu'au carrefour avec le boulevard du Général de Gaulle, puis de cet axe jusqu'à l'aéroport.

Comme mentionnée ci-avant, l'évolution démographique représente un fort enjeu. On peut lire à la page 16 du diagnostic territorial que « la population immigrée représente 73 % de l'augmentation de la population de Petite-terre entre 2007 et 2012. En 2017, elle représente 37,5 % de la population

de Petite-Terre contre 30 % en 2012. La part de la population de nationalité étrangère représente 45,6 % contre 38,8 % en 2012 ». Face aux différents flux migratoires, il reste tout de même difficile d'estimer la population réelle sur le territoire de Mayotte et même à l'échelle de la communauté de commune. Selon l'Insee la population mahoraise atteindrait entre 440 000 et 760 000 habitants en 2050. Cette large incertitude est à considérer dans les scénarii du PLUi-H.

L'Ae note qu'en page 56 du rapport de présentation, il est mentionné à propos de l'urbanisation de l'île que si elle se continue au rythme actuel la totalité de la surface de l'île serait urbanisée. En pages 61 à 65 de ce même rapport plusieurs chiffres sont évoqués quant à la disponibilité foncière et la capacité de construction de logements. La conclusion à l'horizon 2050 semble être une capacité de construction de 2300 logements.

L'Ae recommande de mettre en parallèle ce potentiel et les estimations haute et basse de l'évolution démographique de ce territoire.

Malgré sa double insularité, les habitants de Petite-Terre entretiennent des relations très étroites avec la communauté d'agglomération de Mamoudzou. De nombreux emplois se concentrent sur Mamoudzou, bien que Petite-Terre possède une certaine autonomie en termes d'équipement et service. 32 % des habitants de Petite-Terre ont un emploi, dont 1/3 des actifs sur la Grande-Terre . La dynamique de l'emploi exposée dans ce projet de PLUi-H ne laisse pas supposer une amélioration de ce chiffre, ce qui constitue une menace supplémentaire vis-à-vis de la viabilité de ce territoire.

Selon l'Insee entre 2012 et 2017, le nombre d'emplois a augmenté de +220, mais cette augmentation n'arrivera jamais à répondre aux besoins étant donné que la communauté connaît une croissance démographique quasi soutenue.

1.1.4 L'environnement naturel

L'île de Petite-Terre est caractérisée par un environnement naturel riche, issu de son origine volcanique, de son climat tropical et de son caractère insulaire. Une partie du territoire est occupée par des espaces naturels terrestres et littoraux à forte valeur écologique.

Depuis quelques années, un nouveau volcan sous-marin est apparu non loin des côtes mahoraises. Cette information est évoquée dans le dossier. Cet événement n'est pas sans conséquence sur l'île puisqu'il a entraîné un affaissement de la surface de la croûte terrestre de l'ordre de 9 à 17 cm selon la localisation à Mayotte (selon BRGM, juillet 2020, P. 110 du diagnostic territorial). Il est noté également que ce phénomène a entraîné un déplacement de l'île vers l'Est, sur une distance de 21 à 23 cm entre 2018 et 2020.

L'Ae note que dans le document, les données relatives à la diversité des espèces concernent Mayotte dans son intégralité et pas ou peu Petite Terre. Quelques données existent pour les oiseaux et les phanérogames dans la section concernant les Znieff. Les informations disponibles ne détaillent pas les espèces recensées.

Il serait très important de disposer de données sur l'ensemble de ce territoire et si elles n'existent pas il serait essentiel d'en obtenir.

Par ailleurs, les pressions exercées sur les milieux naturels sont mentionnées (p. 121) mais ce de façon très sommaire.

Enfin, les informations contenues dans l'annexe sanitaire montre que l'assainissement collectif est très loin d'être satisfaisant et que l'assainissement individuel, le plus répandu, n'est pas aux normes.

L'Ae recommande :

- de considérer le phénomène de subsidence actuel et à venir notamment dans les projets d'aménagement**
- de prendre en considération le continuum terre-mer et les impacts de l'extension de l'urbanisation/ artificialisation, érosion, extraction / modification des régimes climatiques du lagon.**
- de faire figurer des cartes détaillées des habitats, de la biodiversité continentale et marine, et des pressions d'origine anthropique.**
- de présenter un bilan détaillé des pollutions liées aux rejets des eaux usées, du réseau de collecte et des capacités d'épuration.**

1.1.5 Les différents projets en cours et prévus sur le territoire intercommunal

Plusieurs projets sont prévus sur le territoire afin de répondre aux différents besoins de la CCPT d'ici l'horizon 2032.

Le projet du PLUi-H liste ses orientations d'aménagement sectorielles dans le document 3a orientation d'aménagement et de programmation.

Sont identifiés 7 grands secteurs de développement qui ont été identifiés :

- l'écoparc de Badamiers,
- Frange urbaine Nord,
- Oupi,
- Moya,
- La Vigie,
- Rue des jardins,
- Lycée Chanfi-Aéroport,

dont Oupi et Moya ne figurent pas dans le rapport de présentation tome 2, page 38.

Les Opérations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sectorielles définissent les principaux projets d'aménagements au sein du territoire de la communauté. À noter aussi que les OAP sectorielles se déclinent en trois parties à travers la situation et l'environnement, la programmation et orientations d'aménagement.

Le PLUi-H a également prévues des OAP thématiques, qui sont un outil complémentaire aux OAP sectorielles et au règlement écrit. Quatre OAP sectorielle ont été identifiées : la gestion des eaux pluviales, la construction bioclimatique, les matériaux biosourcés et la végétalisation.

En dehors des OAP, d'autres projets sont également mentionnés être en cours :

- la nouvelle STEP,
- la nouvelle déchetterie/ressourcerie,
- l'équipement socio-culturel de la route des Badamiers,
- l'hôtel communautaire,
- la réhabilitation du terrain sportif Oupi,
- la réhabilitation du terrain sportif de la rue du lycée,

- la piste longue de Mayotte,
- le projet de gare maritime sur l'îlot Fougoujou,
- la zone d'aménagement concerté (ZAC) de la ZAE des Badamiers,

Les projets sont mentionnés dans les documents, mais il est difficile de les identifier ou projeter sur le territoire en l'absence d'une carte à jour ou bien à l'aide d'un tableau.

L'Ae constate que le projet de la STEP n'est pas encore entamé, et qu'il n'y a pas de date prévue pour sa réalisation. Cependant, il est mentionné que la STEP aura une capacité de 30 000 EH, mais que Petite-Terre disposerait déjà d'une capacité de traitement des eaux usées de 4 860 EH pour une population totale en 2017 estimée à 29 300 habitants. L'Ae s'interroge la stratégie de la collectivité pour atteindre un niveau de traitement cohérent avec le niveau de la population estimé à 40 000 habitants d'ici 2035.

Le projet de PLUi-H ne présente pas de façon détaillée les conséquences actuelles et à venir des impacts du niveau d'assainissement et des conséquences sanitaires et environnementales qui sont pourtant majeures.

L'Ae rappelle ici, que face à la pression démographique et à son augmentation prévue (potentiellement sous-estimée), il y a un risque d'aggravation des pollutions microbiologiques et chimiques.

L'AE fait un constat identique pour l'usine de dessalement de Petite-Terre pour laquelle une augmentation de sa production est prévue passant de 2 000 m³ à 5 300 m³. La date de sa réalisation n'est pas mentionnée dans les documents. L'Ae rappelle que ces projets sont susceptibles d'impacts fort sur le milieu marin. À noter également que la zone de l'usine de dessalement de Moya est une zone à enjeu fortement menacé par des éboulements récurrents et, qui est fortement concernée par l'aléa recul de trait de côte (RTC).

Concernant la piste longue de l'aéroport, la décision de déplacer celle-ci sur Grande Terre, impliquera une mise à jour de l'ensemble des documents. Cette décision aura des conséquences multiples qui peuvent remettre en cause certains scénarii de développement socio-économique de Petite Terre (*e.g.* récupération de surface pour construire des logements qui éviteraient une consommation d'espaces naturels ou agricoles)

L'Ae recommande au pétitionnaire de représenter les projets existants, les projets envisagés ainsi que leurs échéances afin que leur opérationnalité et leurs impacts puissent être bien identifiés.

1.2 Présentation du PLUi-H de la CCPT

1.2.1 Qu'est-ce qu'un PLUi-HD ? Quelle réglementation ?

Un PLUi-H est un document intégrant les volets « urbanisme », « habitat » dans le cadre d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) valant Plan Local de l'Habitat (PLH).

Le plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat (PLUi-H) présente donc la stratégie de la CCPT en matière de développement urbain, de construction de logements et de gestion des déplacements.

Conformément à l'article R.104-11 du Code de l'Urbanisme, l'élaboration du PLUi-H de la CCPT est soumise à évaluation environnementale. Il fait par conséquent l'objet d'un avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Mayotte. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de l'Ae.

1.2.2 Présentation du projet de PLUi-H de la CCPT

Le dossier transmis est, dans son contenu, conforme au contenu défini à l'article R151-3 du Code de l'urbanisme.

Sur la forme, les sommaires dans les documents numériques ne sont pas cliquables. Cet état de fait nuit à la compréhension et complique la navigation dans les documents. Dans certains documents (PADD et OAP), les légendes ne sont pas associées aux cartes présentées. On peut constater des lacunes à l'édition qui font que, par exemple, l'ensemble des sommaires des fascicules présentés ne sont pas justifiés, la pagination est définie de manière disparate selon les fascicules, avec ou sans renvoi en pointillés, et sans alignement des numéros de pages.

De plus, le nombre de documents transmis est inhabituellement très élevé ce qui entraîne des difficultés d'appréciation de leur cohérence et complique très sérieusement la tâche des experts de la MRAE.

L'Ae recommande de revoir la mise en forme, la présentation des documents, afin de faciliter leur lecture et leur compréhension pour le public.

Parmi les objectifs poursuivis dans l'élaboration du PLUiH on retrouve celui d'accueillir environ 40 000 habitants d'ici 2035, avec un besoin de 5400 logements soit environ 450 logements en moyenne par an. Le projet prévoit que cette politique de logement se fasse à travers le resserrement de l'enveloppe urbaine, la densification spontanée et 50 % du potentiel de dents creuses et de divisions parcellaires et sites stratégiques. S'agissant du potentiel foncier résiduel, il a été analysé assez finement, par arpentage des deux communes, et identification des dents creuses qui sont clairement recensées.

La communauté a aussi comme objectif de mettre à profit les atouts du territoire en passant par le renforcement des capacités d'accueil des zones d'activités et de l'offre commerciale afin d'être moins tributaire du pôle voisin, à savoir Mamoudzou en termes de création d'emplois.

La CCPT vise également à assurer les conditions de développement et de diversification du tissu économique sur l'ensemble de son territoire, en passant par le déploiement du tourisme, de l'activité agricole, de la pêche, mais aussi de l'artisanat local et des services à la personne.

Le projet du PLUiH se décline en 3 orientations principales et 10 sous-orientations.

– construire une île de proximité et de services :

- loger dignement 40 000 habitants en 2035 en anticipant les limites de capacité d'accueil de l'île,
- conforter et développer les équipements et les services,
- faciliter les déplacements « sur le territoire » et « vers l'extérieur »,

– rechercher l'autonomie économique :

- planifier et programmer l'offre en foncier et immobilier économique,
- développer l'agriculture et la pêche,

- organiser l'armature commerciale,
- affirmer le tourisme comme pilier de l'économie,
- développer l'agriculture et la pêche.

– préserver l'équilibre fragile de l'île :

- tendre vers une meilleure cohabitation avec l'environnement,
- protéger le patrimoine paysager et culturel,
- viser l'autonomie énergétique et de gestion des ressources ;

L'Ae recommande de :

- ***revoir et justifier l'estimation des 40 000 habitants à l'horizon 2035 qui n'est pas cohérente avec les prévisions des documents des rangs supérieurs tel que le SAR,***
- ***justifier le réalisme de la capacité de production de logement au regard de la capacité actuelle, et son adéquation avec les estimations mises à jour,***
- ***bien estimer ses besoins en logements en prenant en compte les fluctuations possibles,***
- ***prioriser les besoins du territoire, notamment dans les projets d'aménagement prévus au regard de leur emplacement, des limites et des contraintes du territoire.***

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi-HD identifiés par l'Ae

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, la MRAe identifie les enjeux environnementaux suivants :

- la gestion économe de l'espace (dont la protection et la préservation des zones naturelles et agricoles, de la biodiversité des espaces terrestres et marins),
- la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau (ressource en eau potable, assainissement des eaux usées, maîtrise des eaux pluviales),
- la limitation des nuisances liées à la pollution de l'air, au bruit et à la pollution lumineuse,
- la prise en compte des risques naturels dont la naissance du volcan à proximité et ses conséquences actuelles et celles potentiellement à venir, et l'adaptation du territoire aux changements climatiques.

2. Caractère complet et qualité de l'information contenues dans le rapport de présentation

2.1 La complétude du dossier

Le dossier présenté pour avis comprend les pièces attendues réglementaires réparties dans un nombre important de documents. De par la trop grande diversité des documents transmis le projet de PLUi-H soumis est difficilement analysable.

L'Ae recommande de revoir la présentation des documents.

2.2 Articulation du PLUi-H avec les autres programmes

L'articulation du PLUi-H avec les documents de rangs supérieurs est présentée à partir de la page 3 du document « 1b rapport de présentation-Tome 2-justification et évaluation environnementale », jusqu'à la p.15.

Au regard du droit et du code de l'urbanisme, le PLUiH de la CCPT doit être en conformité et/ou en cohérence avec les documents de planification de rang supérieur, à savoir :

- Le Schéma Régional d'Aménagement (SAR) de Mayotte

Le SAR est en cours d'élaboration, et devrait être approuvé courant 2024. Il a pour mission de fixer les orientations fondamentales en matière de développement du territoire, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement, etc.

- Le Périmètre d'Opération d'Intérêt National (OIN)

Comme indiqué à la page 12 du diagnostic du territoire, l'établissement public foncier de Mayotte étudie la définition d'un périmètre OIN sur Petite-Terre. Une fois que l'OIN sera arrêté, l'Ae rappelle que le PLUiH doit être en cohérence avec ce dernier.

- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) de Mayotte (2022-2027)

Ce document a été approuvé en mars 2022 pour la période 2022-2027 et s'applique au territoire de l'intercommunalité de Mayotte.

- Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) de Mayotte

C'est un document intégrateur qui a été approuvé en 2022, qui a pour objectif de planifier l'organisation du territoire en tenant compte des risques d'inondations afin de diminuer la vulnérabilité des territoires.

- Les plans de prévention des risques naturels (PPRN)

Les deux communes disposent chacune d'un PPRN approuvé par arrêté préfectoral en 2019. Ces documents couvrent les aléas mouvements de terrain, inondations et sismicité.

- Le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET)

Les objectifs de ce document, sont de limiter l'impact du territoire sur le climat en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (GES) et de réduire la vulnérabilité du territoire en s'adaptant aux effets du changement climatique. Il couvre la période 2020-2025.

- Le Plan Départemental d'Actions pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD)

Le PDALHPD a été adopté en 2018. Ici, le PLUi-H doit prendre en compte des dispositions du PDALHD 2018-2023.

- Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Il a été adopté en septembre 2008, le texte est toujours en vigueur. Il a pour mission de définir les objectifs et orientations qui seront déclinés dans toutes les autres pièces.

En termes de cohérence avec le PADD, la préservation des espaces naturels interroge.

Le dossier liste les plans et programmes, et mentionne parfois la prise en compte d'un tel programme, sans démonstration réelle.

Des mesures issues du SDAGE, PGRI, PCAET et du PDALHPD ont été reliées au PLUiH, et examinées parfois de façon très générale. La prise en compte, ou la cohérence, ou la compatibilité ne semblent pas totalement assurées.

On peut noter dans le rapport de présentation aux pages 6-8 un tableau reliant le PLUi-H aux mesures issues du SAR. ***L'Ae rappelle que ce document est en cours d'élaboration et de prévoir une analyse de sa compatibilité après validation de celui-ci.***

L'Ae recommande de bien démontrer et présenter que le PLUi-H prend bien en compte les différents documents qui lui sont opposables.

2.3 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Le diagnostic territorial est présenté dans le document « 1a rapport de présentation – diagnostic » à partir de la P.14. Dans ce document, les enjeux sont traités par thématiques.

- ***Thématique socio-démographique***

La croissance démographique est présentée comme étant globalement continue depuis plusieurs décennies. Le taux de croissance annuel moyen (TCAM) a été de 3,2 % ces 20 dernières années. Le PADD de Mayotte prévoyait une population de 34 000 habitants sur Petite-Terre en 2017. Les rapports de l'Insee estimant une population à 29 300 habitant en 2017, l'augmentation a donc été moins importante que prévue bien qu'elle reste importante.

Le solde naturel représente les 3/4 de l'augmentation de la population entre 2012 et 2017, avec 3 830 habitants contre 1230 habitants pour le solde migratoire.

L'Ae rappelle que les estimations de population (projetées ou recensées) ne concernent que les habitants en situation régulière, ce qui peut fortement moduler les évaluations d'impact environnemental d'origine anthropique.

Le plan guide de l'opération d'intérêt national (OIN) en cours d'élaboration anticipe une augmentation modérée en considérant que la politique migratoire entraînerait une baisse sensible de l'immigration. Le document présente donc une potentielle stabilisation de la population petite-terrienne autour de 40 000 habitants en 2050. ***L'Ae recommande de justifier sur quelles données/hypothèses se base réellement les estimations de l'évolution de l'immigration.***

Le projet de schéma d'aménagement régional (SAR) s'appuie sur le scénario de l'Insee « solde migratoire nul ». Il expose 3 scénarios démographiques qui évaluent la population entre 50 600 et 52 700 habitants en 2050 sur Petite-Terre. L'Ae constate donc qu'il y a des différences significatives entre les projections démographiques proposées par ces différents documents.

L'Ae souligne ici que plusieurs scénarios démographiques ont été présentés, mais que l'incertitude demeure encore. Les données utilisées datent de plus de 5 ans, ce qui ne permet pas de voir si la tendance est toujours la même ou pas.

En termes de projection démographique, le présent projet de PLUi-H se base sur des données qui ne sont pas identiques à celles issues du SAR.

L'Ae recommande de prendre en compte les fourchettes hautes en termes de projection démographique, ou bien de démontrer le réalisme des projections diverses.

Au regard des contraintes géographiques que cumule ce territoire, il est impératif que la communauté évalue de manière très efficace sa capacité d'accueil, puisque il faudra répondre aux besoins en logements et en équipements publics .

L'Ae recommande vivement d'établir une base de projection cohérente entre les différents documents directeurs., ou à minima de définir une fourchette d'estimation constituée des valeurs les plus hautes et les plus basses estimées dans les différents documents.

- ***Thématiques habitats et logements***

La thématique habitats et logements est présentée de la page 20 à 37 du diagnostic. En 2017, l'île compte 7 850 logements, soit une évolution de 24 % par rapport à 2012 (+1 850 logements en 5 ans). Ce dynamisme suit globalement l'évolution de la population sur la même période (+21 %).

Au regard des chiffres présentés qu'il est recommandé de mettre à jour, l'Ae alerte sur la capacité à couvrir les besoins en logements projetés à l'horizon 2040.

Sur le territoire, la résidence principale est un mode de logement très répandu. Il l'est particulièrement dans la commune de Dzaoudzi-Labattoir. En 2012, pour Pamandzi, on était à 2427 logements qualifiés de résidence principale alors qu'à Dzaoudzi-Labattoir, on était à 3251. La même différence est constatée en 2017, les chiffres restent élevés pour Dzaoudzi, toujours pour la résidence principale (graphique P.20 du diagnostic).

Le parc de logements augmente grâce aux opérations de logements sociaux qui ont eu lieu sur la communauté, notamment celle appelée Marzoukou, qui est susceptible d'atteindre la moitié de la production totale d'habitats prévue. L'Ae recommande de bien préciser les besoins en logements par catégorie et d'identifier les populations qui ont besoin des différentes catégories de logements.

S'agissant des logements vacants, en 2017, on avait 427 logements vacants à Dzaoudzi, contre 210 à Pamandzi. Il est noté également à la P. 21 du rapport de présentation que la part de logements vacants augmente sensiblement de 6,6 % en 2012 à 8,1 % en 2017, soit environ 630 logements.

L'Ae recommande de justifier la raison de cette situation. La part des résidences secondaires et des logements occasionnels est très faible, soit environ 1,1 % en 2017, ce qui représente moins de 90 logements.

Les constructions ayant bénéficié d'une autorisation d'urbanisme restent minoritaires, elles représentent environ 1/3 des constructions des habitations.

Selon les typologies des logements, on peut constater à travers le graphique (P21 du diagnostic), que l'habitat individuel est dominant au sein de la CCPT. On a 3 421 habitats individuels en 2012, contre 3 511 en 2017 dans la commune de Dzaoudzi. Dans la commune de Pamandzi, il y avait 2438 habitats individuels, contre 2229 en 2017. On constate ici, une légère diminution. D'autre part, le pourcentage des logements collectifs a nettement augmenté : 6,5 % en 2012, et 26,9 % en 2017. Cette augmentation est due en partie aux opérations portées par la société Immobilière de Mayotte (SIM), mais aussi aux ménages qui sont propriétaires d'unités foncières.

Concernant l'accession à la propriété, seulement 19,3 % des ménages sont propriétaires de leur maison et du sol en 2017 et 21,5 % uniquement de leur maison. Cette tendance risque d'évoluer, notamment avec les procédures de régularisation en cours s'agissant des parcelles appartenant au Conseil Départemental de Mayotte.

Il y a plus de 40 % de ménages qui sont locataires ou sous locataires de leur logement. La taille des logements est un enjeu, voire un défi à relever par la communauté au regard de la tendance démographique prévue. L'état des logements semble s'améliorer dans la commune de Dzaoudzi-Labattoir, alors que pour Pamandzi, une détérioration rapide est constatée. Les habitations en « dur » sont plus nombreuses à Pamandzi (70,6 %), qu'à Dzaoudzi-Labattoir (50,9 %) en 2012. La tendance était la même en 2017, avec 64,5 % pour Pamandzi, contre 57,5 % pour Dzaoudzi-Labattoir. La part des habitations en tôle reste élevée dans les deux communes : 42,8 % en 2012 pour Dzaoudzi-Labattoir et 27,2 % pour Pamandzi.

En 2020, il y a eu 7753 constructions identifiées au sein de la CCPT et plus de 50 % des logements sont construits en « dur », avec des besoins en matériaux tels que des briques, du sable venant des carrières, le parpaing et le béton. Malgré l'évolution en termes de diversification de logements, il y a 4 logements sur 10 qui sont des habitations précaires.

Le territoire manque d'hébergement d'urgence ou d'habitat spécifique. Il dispose juste d'un centre de rétention administratif (CRA), avec une capacité d'hébergement de 136 places et une zone d'attente de 12 places. L'Ae rappelle que le parc d'hébergement ne peut pas se limiter aux places recensées au sein du CRA. ***L'Ae recommande de projeter des besoins d'hébergement qui peuvent répondre aux différents besoins exprimés.***

Au regard des différentes informations et constats liés à l'habitat et aux logements, ***L'Ae souligne que les ressources du territoire risquent de ne pas pouvoir répondre aux différents besoins recensés sur le territoire.*** L'augmentation de la population implique une réponse en termes de construction de logements, ce qui implique une mobilisation du foncier, alors que le foncier est limité sur le territoire.

L'Ae constate également que le prix des logements en location n'a pas été mentionné dans les documents, ni même les prix de vente le cas échéant.

Les enjeux et objectifs affichés par la CCPT sur l'habitat sont :

- d'affiner le besoin des types de logements,
- de mettre en place une stratégie de production de logements,
- de définir et sectoriser les secteurs d'habitat et les densités,
- de définir et sectoriser des objectifs de production de logement social (locatif ou accession),

L'étude du périmètre OIN anticipe un besoin de 6 400 logements d'ici à 2050, soit environ 200 logements par an. Cela correspond globalement à un projet Marzoukou chaque année. Le SAR anticipe, quant à lui, un besoin de 11 000 nouveaux logements d'ici à 2050, soit environ 360 logements par an.

Ces projections sont basées sur les données de la lutte contre l'habitat indigne (LHI), le nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU), l'Opération d'Intérêt National (OIN) et le Schéma d'Aménagement Régional (SAR).

L'Ae recommande que le Plan d'Objectif et de Programmation (POA) présente une synthèse des besoins exprimés par commune, sous forme de tableau, pour justifier le choix de la projection du programme, et que celui-ci soit en cohérence avec les documents supérieurs.

L'Ae rappelle également qu'il est important de bien définir les besoins de logements étant donné l'importance que représente l'habitat individuel et de bien identifier son public. La CCPT affiche

comme objectif de définir les secteurs qui seront choisis pour la production des logements. ***L'Ae rappelle le caractère indispensable d'identifier les besoins en type de logements en fonction des projections démographiques des différentes catégories de population.***

- ***Thématique développement urbain et foncier***

Le développement urbain de Petite-Terre est identifié autour de quatre polarités principales :

- le rocher de Dzaoudzi,
- le cœur du village de Labattoir,
- le cœur du village de Pamandzi
- l'aéroport,

Les principaux équipements administratifs et militaires de Petite-Terre se situent dans les secteurs du Rocher de Dzaoudzi et de l'aéroport de Pamandzi, depuis 1950. D'autres secteurs abritant des équipements publics sont venus se rajouter, à savoir le long du boulevard des crabes, de Fongoujou et de Mroyombéni.

Le territoire se structure au fur et à mesure que des opérations d'urbanisation se réalisent. Néanmoins ***l'Ae tient à rappeler qu'il est important que les opérations de développement se réalisent tout en prenant en compte la capacité du foncier limitée sur le territoire, ce qui permettra d'éviter d'empiéter sur des espaces sensibles et de nature à préserver.***

- ***Consommation des espaces et capacité d'accueil***

Il est noté dans le diagnostic du territoire aux pages 56-68 que l'espace urbanisé a été multiplié par 6 et passe de 7 % à 43 % de la superficie de l'île entre 1970 et 2020.

L'île de Petite-Terre a quasiment aujourd'hui atteint ses limites liées à l'urbanisation, avec à l'ouest le lagon et la vasière de Badamiers, au Sud l'aéroport et à l'Est la crête de la vigie. Il reste actuellement environ 625 hectares d'espaces non construits sur l'île. ***L'Ae recommande de préciser clairement sur les 625 hectares non construits la part d'hectares qui serait constructible.***

Il est noté dans le rapport de présentation que si l'urbanisation continue au rythme actuel, l'île serait urbanisée à 100 % dans 90 ans. L'Ae s'inquiète qu'à ce rythme, l'urbanisation maximum de l'île ne soit atteinte avant les 90 ans annoncés. ***L'Ae rappelle qu'il est important de s'interroger et d'évaluer si l'île est en capacité de supporter cette urbanisation à venir et d'évaluer la viabilité du territoire.***

La consommation d'espace en Petite-Terre est souvent liée à l'habitat. Les espaces non artificialisés et non imperméabilisés correspondent aux espaces qualifiés comme étant naturels, agricoles ou forestiers. Entre 2011 et 2020, 71,6 hectares sont passés du statut agricole (A) ou naturel (N), au statut urbanisé soit une consommation d'environ 7 % par an. Par ailleurs des habitations se trouvent dans les zones A et N soit environ 13,3 hectares. L'Ae rappelle qu'une zone étant qualifiée de naturelle ou agricole ne doit pas être occupée par des habitations. Face au surcroît de ce phénomène d'atteinte aux zones sensibles, il y a un risque énorme de disparition de ces zones.

Ainsi, l'Ae recommande :

- **la mise en place d'une politique rigoureuse de maîtrise du foncier,**
- **de procéder à une politique d'optimisation de l'espace,**
- **d'envisager une limitation de l'urbanisation au regard des différentes contraintes auxquelles le territoire est confronté,**

Une étude stratégique foncière a été réalisée par l'EPFAM à l'échelle de Mayotte et pour Petite-Terre. Il en ressort que le potentiel identifié de construction de logement était de 233 hectares, dont 43 hectares pour la zone U et 18 hectares pour la zone Au.

Le foncier public recouvre 66 % du territoire de Pamandzi et 59 % de Dzaoudzi-Labattoir. L'Etat, le Département et le Conservatoire du littoral en détiennent la grande majorité.

- **Développement économique**

Le développement économique est abordé aux pages 69 à 82. En 2017, Petite-Terre comptait 8 760 actifs âgés de plus de 15 ans, mais seuls 64 % d'entre eux avaient un emploi, ce qui représente 5 590 personnes. Le taux d'emploi en 2017 était de 32 %. Petite-Terre ne dispose que de 9 % des emplois mahorais, cela s'explique par son côté résidentiel et la proximité avec le bassin d'emploi de mamoudzou. Un tiers des actifs ayant un emploi doit se rendre en Grande-Terre pour travailler.

Entre 2012 et 2017, le nombre d'emplois a augmenté de plus de 200, mais cela reste insuffisant en regard de l'essor démographique : le nombre de chômeurs augmente ainsi que celui des personnes au foyer. Au sein de la communauté, on constate que le secteur d'activité le plus représenté, quelle que soit l'année, est celui de la fonction publique avec un taux d'environ 52 % chaque année. Le deuxième secteur le plus représenté est le commerce, suivi du secteur de la construction.

En Petite-Terre, la population est un peu plus diplômée que celle du département. Par exemple, à Pamandzi en 2017, 19,7 % des plus de 15 ans avaient un diplôme de niveau supérieur, contre 12 % au niveau du département.

L'implantation de l'aéroport ainsi que des services en lien avec l'aviation en Petite-Terre génère aussi beaucoup d'emplois. Le tourisme est peu représenté, avec environ une centaine d'emplois. Le secteur tend à se structurer, avec la création de l'office de tourisme sur le site du Four à Chaux. Plusieurs activités touristiques sont directement mises en œuvre sur l'île (plongée, ULM, activités nautiques, etc.).

On remarque également que selon la nature de l'activité, les entreprises ne vont pas s'installer au même endroit :

- la zone d'activités des Badamiers regroupe principalement des activités industrielles et logistiques,
- la zone aéroportuaire accueille des activités logistiques, mais également liées au tourisme et aux loisirs, (***l'Ae recommande de prendre en compte l'impact de la décision de la délocalisation de la piste longue/aéroport en Grande-Terre***),
- les zones portuaires du rocher de Dzaoudzi, de Fongoujou et de Four à Chaux regroupent des activités maritimes,
- les centres-villes de Labattoir et de Pamandzi concentrent de nombreuses activités pourvoyeuses d'emplois : une multitude de petites et moyennes entreprises (artisanats, commerces, services) et de nombreux établissements publics (administrations, écoles, etc).

Concernant la zone de développement économique des Badamiers et son éventuelle extension, mentionné en page 21 du document « 2. Projet d'Aménagement et de Développement Durables », l'Ae note qu'une carte montre la position des zones d'activité dont la plus grande partie se situent ou se situeraient dans la zone des Badamiers. Une partie de ces activités se situent ou se situeraient au contact de l'espace remarquable constitué notamment de celui qui comprend le lac Dziani.

D'une manière générale, l'Ae estime que le projet ne prend pas suffisamment en compte la vulnérabilité des zones côtières pour ce qui est des habitations mais aussi des infrastructures. Du fait de la subsidence, le projet d'extension de la piste de l'aéroport vient d'être abandonné. Par ailleurs les routes côtières comme le boulevard des crabes sont aussi menacées ou encore des installations stratégiques comme l'usine de dessalement.

Ce projet doit donc être reconsidéré pour prendre en compte cette contrainte qui constitue un facteur primordial de l'évolution de ce territoire.

L'Ae recommande de :

- ***reconsidérer la prise en compte du sujet de la subsidence dans tous les projets d'aménagement côtiers,***
- ***veiller à garder un espace tampon entre l'écosystème remarquable du Lac Dziani et des activités pouvant porter atteinte à cet écosystème unique. Outre des activités polluantes, une trop forte fréquentation touristique pourraient conduire à une dégradation rapide de cet écosystème. Le sentier qui fait le tour du cratère est déjà fortement érodé et son usage devrait être limité.***
- ***d'exclure la zone de la ZAC des 50 pas géométriques pour éviter toute atteinte à la biodiversité.***

L'agriculture n'est pas très structurée sur Petite-Terre. La production agricole est majoritairement auto-consommée. En 2011, le Schéma Directeur de l'Aménagement Agricole et Rural de Mayotte (SDAARM) avait recensé environ 250 hectares d'espaces à usage agricole sur Petite-Terre, dont 43 hectares à fort potentiel agricole. Ce potentiel est fortement réduit aujourd'hui en raison de la pression foncière liée à l'urbanisation du territoire. L'Ae s'interroge sur une structuration de l'activité agricole si les zones dédiées sont soumises à l'urbanisation. ***L'Ae recommande la mise en place de mesures strictes visant à préserver les zones agricoles et naturelles, puisque les activités ont tendance à se développer dans les zones et espaces classés comme remarquables.***

Contrairement à l'agriculture, la filière pêche est plus structurée. Il est recensé entre 60 et 70 barques de pêche. Deux sites de débarquement existent au niveau de Four à Chaux et de la station Total. Les produits issus de la pêche sont vendus de manière informelle, ce sont seulement 5 à 10 % qui sont commercialisés auprès des restaurants, coopératives et poissonneries. Pour développer le secteur de la pêche, des projets sont listés dans le dossier, parfois nommés comme étant en cours d'instruction. C'est le cas par exemple avec les projets du ponton Four à Chaux et celui du centre de formation maritime de Mayotte à Pamandzi sans précisions concernant leur réalisation. L'Ae constate que de nombreux projets en lien avec le milieu marin sont listés dans le dossier, mais il reste difficile d'évaluer la cohérence entre eux en l'absence de spatialisation des informations. ***L'Ae recommande de présenter une carte permettant d'évaluer la cohérence à l'échelle du territoire des différents projets prévus en lien avec le milieu marin, mais aussi de proposer une carte du trait de côte à 30 ans.***

- ***Thématique équipements, commerces et services***

Le volet équipements commerces et services et des équipements scolaires existant au sein des communes est abordé en pages 83-89. Selon le rectorat, pour l'année 2020/2021, 2084 élèves

étaient scolarisés en maternelle. 7 écoles maternelles existent au sein de la communauté. 3 735 élèves sont scolarisés dans les écoles élémentaires avec un total de 12 classes. S'agissant des collèges, chaque commune dispose d'un collège mais un seul lycée se trouve en Petite-Terre. Au regard de la croissance démographique que connaît le territoire, les établissements publics scolaires sont saturés. Pour pouvoir anticiper cette prévision démographique, il faudrait que la CCPT construise une dizaine d'établissements primaires, soit 120 classes et à minima un collège et un nouveau lycée.

Des emplacements réservés seront prévus dans le PLUiH pour pouvoir accueillir ces équipements. Un schéma directeur de développement des écoles de Dzaoudzi-Labattoir a été finalisé en 2023. Pour Pamandzi le projet n'a pas encore été lancé.

Face à ces objectifs en matière de constructions scolaires, **l'Ae s'interroge sur la capacité à les réaliser, qui impliquerait d'avoir du foncier disponible et du financement à mobiliser.**

Les deux communes disposent chacune d'équipements sportifs, mais l'offre est jugée comme étant limitée avec un état des équipements très variable. Malgré la problématique foncière, le projet de PLUi-H prévoit de privilégier l'implantation de plusieurs équipements sportifs au sein des quartiers en lieu et place des grands stades de football. **L'Ae s'interroge sur ce souhait au vu de la problématique foncière évoquée. L'Ae invite la communauté à réfléchir à la mutualisation des moyens et à économiser du foncier disponible.**

L'offre culturelle et de loisirs est qualifiée comme étant elle aussi limitée. Il n'existe qu'un seul musée pour tout Mayotte, qui est en cours de réhabilitation (la Muma). La CCPT ne dispose pas de cinéma, ni de centre-culturel ou de médiathèque. Toutefois, un projet de médiathèque est en cours de réalisation sur Badamiers et un pôle culturel est prévu dans le cadre du projet de nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Aujourd'hui, chaque commune dispose d'une bibliothèque.

S'agissant de l'offre de soins, elle est jugée comme insuffisante. Un centre de référence du centre hospitalier de Mayotte se trouve à Dzaoudzi. Il a pour mission d'assurer des consultations médicales et de soins ainsi qu'une permanence médicale de proximité 24/24 selon l'ARS. Il dispose de 14 lits d'hospitalisation complète sans réanimation. Un hôpital a ouvert à Pamandzi, il s'agit du 1er centre de soins de suite et de réadaptation de Mayotte. Il comprend un dispensaire, des lits d'obstétriques, une permanence des soins et 55 lits de soins de suite et de réadaptation (SSR). Le territoire ne dispose également d'aucun établissement spécialisé pour accueillir des personnes âgées, dépendantes ou porteuses d'un handicap. Afin d'améliorer l'offre de soins au sein de la communauté, un projet de type pôle de santé est prévu dans le cadre du NPNRU.

Le commerce est défini comme étant un acteur indispensable sur le territoire. On constate deux polarités commerciales, à savoir le centre de Labattoir et de Pamandzi qui regroupent en tout 600 emplois.

Les enjeux retenus ici sont de définir une stratégie de déploiement de nouveaux équipements et de l'inscrire dans le PLUi-H au travers les OAP et ou d'emplacements réservés. **L'Ae souligne qu'une stratégie de développement est indispensable sans oublier d'éviter l'emplacement d'espaces réservés dans les zones de 50 pas géométriques. L'accumulation des aménagements dans ces zones peut accroître le phénomène d'érosion et aggraver la problématique du recul de trait de côte.**

- **Thématique mobilités et déplacements**

La mobilité est évoquée à partir de la page 90 du diagnostic. L'Insee estime que sur Petite-Terre se produisent chaque jour 5 400 déplacements entre le domicile et le lieu du travail, puisque 2 200 actifs travaillent dans la commune de résidence et près de 3 200 travaillent dans une autre commune.

Parmi les moyens de déplacement en Petite-Terre, la barge joue un rôle majeur, puisque les actifs qui travaillent prennent la barge pour aller travailler en Grande-Terre. Il y a également des étudiants qui prennent la barge pour regagner les écoles en Grande-Terre.

Il est noté dans le diagnostic à la page 91 qu'en 2017, 43 % des Mahorais qui se rendaient au travail à vélo sont des habitants de Petite-Terre soit plus de 130 personnes. Le vélo n'occupe pas de place majeure dans le déplacement des ménages. Il est noté également qu'entre 2012 et 2017, la part des déplacements motorisés à 4 roues augmente très fortement (+45 %, soit près de 900 déplacements supplémentaires) mais reste nettement inférieur à celle de Mayotte. Les deux-roues jouent aussi un rôle important puisque ce mode de transport représente plus de 800 déplacements quotidiens.

La CCPT souligne que l'absence de système de transport en commun efficace au sein de la CADEMA incite les habitants de Petite-Terre à prendre la barge avec leur propre véhicule.

S'agissant du réseau viaire, l'axe routier principal de l'île est la RN 4 qui relie la gare maritime à l'aérogare a une longueur de 4,5 km, et représente un trajet d'environ 8 minutes. Cet axe enregistre un trafic moyen journalier de 5 000 à 10 000 véhicules en 2015 et qui est en augmentation (+2 %/an).

Les autres axes les plus importants en termes de trafic sont la RD 10 reliant le rond-point Four à Chaux jusqu'au croisement avec la RD 15 et la RD 15 de ce même croisement jusqu'au carrefour avec le Boulevard du Général de Gaulle, puis ce dernier jusqu'à l'aéroport.

Un inventaire sur les places de stationnement disponibles a été réalisé. Il révèle en tout 2200 places de stationnement dont 900 pour Dzaoudzi-Labattoir et 1260 pour Pamandzi. Dans les 2200 places 80 % sont publics et seulement 20 % sont privées. L'aéroport dispose de 300 places de stationnements. 75 % des places sont jugées comme étant informelles. L'étude révèle que le nombre des places de stationnement est insuffisant au regard du nombre de voitures présent sur l'île. ***L'Ae recommande la création de places de stationnement formelles, afin d'éviter des stationnements gênant dans les axes de circulation et d'amplifier la création des bandes cyclables ce qui permettra d'éviter l'utilisation de la voiture dans les circuits les plus courts. L'Ae encourage à une réflexion d'une île sans véhicule privé à termes, ou a minima de réfléchir à une limitation du nombre de véhicules autorisé à circuler en développant les modes de déplacements doux et collectifs.***

Afin d'améliorer la circulation sur petite-Terre, le plan global de transports et déplacements de Mayotte prévoit la création du pôle d'échange multimodal de Fongoujou. Dans un 1^{er} temps, il est prévu de réaménager le site d'Issoufali (quai et espace d'attente). L'Ae constate que des informations sont manquantes dans le dossier et ***recommande de les mentionner à savoir les types d'infrastructures prévues et leur dimensionnement, les modes de transport privilégiés, l'articulation entre ces derniers.***

Comme d'autres communautés sur le territoire de Mayotte la CCPT ne dispose pas de transport en commun. Cependant, la PGTDM projette la création de 2 lignes de transports en commun sur Petite-Terre, notamment par l'exploitation des véhicules de moyenne capacité. L'Ae salue cette initiative, mais invite également à l'usage de véhicules peu ou pas polluants afin d'éviter toute pollution supplémentaire de l'air.

Un projet de métro-câble est présenté dans le projet de SAR, pour Petite-Terre, au-dessus de la vasière des badamiers. ***L'Ae rappelle ici, que l'installation d'un projet de métro-câble au-dessus de la vasière des badamiers risque de porter atteinte à la tranquillité des espèces présentes. L'Ae invite à également à revoir et justifier le besoin au regard de la décision de l'Etat concernant l'avenir de l'aéroport.***

Parmi les enjeux retenus, il y a l'anticipation des flux aériens notamment en termes de transport et de logistique. Concernant l'aéroport de Pamandzi, le projet du PLUi-H se projette notamment avec deux scénarios de réalisation. Cependant il est prévu que ce dernier ne se fera plus en Petite-Terre mais en Grande-Terre. Dans le projet du PLUi-H, une zone Uy est prévue notamment pour permettre l'extension de l'aéroport. ***L'Ae recommande de mettre à jour ces données au regard des récentes décisions, en considérant également les impacts potentiels sur le milieu marin et la biodiversité présente.***

L'Ae recommande :

- de rajouter dans les mesures ERC, l'étude des variantes du futur aéroport sur une autre zone géographique en dehors de 2 scénarios sur la même zone géographique de Petite-Terre,***
- de mentionner dans le rapport les impacts des carrières en termes d'érosion des sols et de risques pour le milieu marin,***
- de proposer une carte à jour du trait de côte à 30 ans qui serait établie en prenant en compte la subsidence de l'île et établirait les conséquences sur les implantations humaines actuelles et à venir,***
- de préciser davantage les nouveaux projets situés sur la bande littorale et les mesures ERC prévues,***
- de prendre en considération les impacts de l'extension de l'urbanisation, artificialisation et imperméabilisation, érosion, extraction, modification des régimes climatiques sur le lagon.***
- d'inclure les documents délimitant les zones nécessitant des prescriptions spécifiques pour prévenir les risques d'affaissement ou d'effondrement de terrain permettant d'assurer également la continuité écologique le long des côtes et en mer au regard des projets envisagés,***

Dans le rapport de présentation Tome1 – diagnostic

Le rapport de présentation présente l'état initial de l'environnement de la page 100 à la page 145.

L'état initial de l'environnement est présenté à travers plusieurs volets :

- ➔ L'environnement naturel :** le rapport de présentation s'appuie essentiellement sur des données généralisées à Mayotte et non pas sur des données concernant Petite Terre. Pourtant, de nombreux d'inventaires récents existent. Ils ont été produits dans le cadre des études menées sur les différents projets d'aménagement qui touchent l'île. ***L'Ae***

recommande de compléter le volet environnement naturel par des informations et des données plus spécifiques adaptées au territoire concerné.

L'état initial n'apporte pas suffisamment d'éléments sur la qualité des milieux marins et littoraux et leurs enjeux de préservation. Cet état initial mérite d'être complété par une analyse faunes/flores. L'Ae rappelle que certains milieux sont concernés par des aménagements déjà présents ou à venir qui risquent d'impacter encore plus ces milieux. L'Ae tient aussi à souligner que l'analyse des enjeux liés à la présence des espèces et des milieux naturels remarquables sur l'île ne peut se limiter à l'exploitation des données des périmètres de protection réglementaire ou d'inventaires. De fortes pressions sur ces milieux sont exercées par les projets d'aménagements et le développement urbain attendus sur Petite Terre.

L'Ae constate que le PLUi-H ne prend pas en compte de manière suffisante les enjeux liés à la biodiversité présente sur son territoire. Seule la mangrove de la Vasière des Badamiers et le cratère du lac Dziani sont identifiés comme zone humide. Il est mentionné à la page 5 du rapport de présentation que la Vasière des Badamiers est labellisée zone humide d'importance internationale au titre de la Convention de Ramsar depuis 2012. Seules les zones humides les plus importantes ont été cartographiées, mais l'île en comporte d'autres.

On peut lire également à la page 105 du rapport de présentation qu'il existe « des ravines qui jouent un rôle essentiel lors des fortes pluies en créant des espaces de ruissellement d'eau importants de part et d'autres de la crête de la colline de la Vigie ». ***L'Ae recommande de préciser ces informations.***

→ **Patrimoine bâti et cadre de vie** : Ce volet est présenté à partir de la page 124 du rapport de présentation. L'île de Petite-Terre dispose d'un patrimoine archéologique sur deux sites dont l'ensemble funéraire de Bagamoya situé sur la plage des Badamiers. Il est noté dans le dossier que le site est très souvent recouvert par la mer, ce qui représente une menace pour sa conservation.

L'île compte également un monument classé et trois monuments inscrits au titre des Monuments historiques (la Résidence du Gouverneur, la Caserne de Petite-Terre, les vestiges de la Mosquée-Ziara de Polé et l'ancienne gendarmerie). Parmi les enjeux identifiés ici, l'Ae note l'étude de la possibilité de faire évoluer les périmètres de protection des monuments historiques en fonction des spécificités des sites (co-visibilité avec le monument selon la topographie, etc.) et anticiper la création éventuelle de nouveaux périmètres. L'Ae souligne cette initiative, car avec la montée en puissance des différents projets prévus sur le territoire, il y a un risque qu'une atteinte leur soit portée.

Concernant le paysage, l'Ae note l'absence d'étude paysagère. Le rapport s'appuie sur les enjeux paysagers de Petite-Terre identifiés dans l'Atlas des Paysages de Mayotte. Une étude de points de vue est réalisée dans le tome 2 du Rapport de Présentation (Justification et évaluation environnementale) qui précise le périmètre des Espaces Proches du Rivage.

L'Ae constate que l'analyse de la perception paysagère de l'île depuis le lagon et notamment depuis l'axe de la traversée entre Grande-Terre et Petite-Terre particulièrement fréquentée n'est pas réalisée.

L'analyse des ambiances paysagères et des points de vue au cœur de l'île de Petite-Terre, au sein des espaces bâtis, à leur périphérie, mais également le long des côtes n'est pas

développée. Une approche paysagère fine sur Petite-Terre doit être réalisée alors que de nombreux projets d'aménagement, d'installations d'équipements (carrière, équipements portuaires, aéroport, déchetterie, etc.) d'extensions urbaines, de réhabilitation d'habitat, vont conduire à de profondes modifications de la structure des paysages de l'île et de leur perception. ***L'Ae recommande la réalisation d'une approche paysagère fine sur Petite-Terre.***

Cette étude paysagère doit permettre de préciser le règlement des zones U notamment en ce qui concerne les hauteurs des constructions sur certains versants du relief particulièrement visibles. Elle doit permettre en particulier d'affiner la délimitation du périmètre des Espaces Proches du Rivage et le règlement des zones concernées. Des cônes de vue réglementant plus finement des hauteurs de construction, des zones de recul, des ouvertures visuelles sans végétation auraient également pu être définies à partir de cette analyse paysagère.

- **Gestion des ressources** : ce point est abordé de la page 130 à 134 du rapport de présentation. Il est noté dans le document que « Petite-Terre est en prise avec 5 masses d'eaux côtières et 1 masse d'eau souterraine. Leur état en 2019 ainsi que les objectifs de 2022-2027 sont recensés dans les tableaux ci-après ». L'Ae regrette que des informations supplémentaires ne soient pas décrites ou mentionnées concernant la gestion de la ressource en eau. Les périmètres de captage ne sont pas mentionnés. De plus, aucune information hydraulique n'est apportée pour justifier la création d'un cordon de rétention défini dans le PADD par « Alimenter les zones agricoles par un « cordon » bassin de rétention qui fera office de zone tampon entre espaces habités et espaces naturels ».

Petite-Terre ne possède pas de carrière en activité, mais il est mentionné que « les collines de Four à Chaux et de M'Bouyoujou seront potentiellement exploitées pour fournir des matériaux de remblais pour le projet de piste longue ». L'exploitation de cette zone n'est pas sans conséquence sur le territoire, il revient aux responsables de bien identifier les impacts qui seront engendrés et de prévoir les mesures adéquates. Suite à la décision de délocaliser la piste longue en Grande-Terre, ***L'Ae recommande de mettre à jour sa stratégie de développement du territoire.*** Le déplacement de l'aéroport en grande-Terre impliquera de nombreuses révisions en ce sens.

- **Risques et nuisances** : le volet risques et nuisances est abordé à partir de la page 138 du rapport de présentation. L'île de Petite-Terre est soumise à plusieurs risques naturels et technologiques, notamment inondation, mouvement de terrain, cyclonique, sismique, feux de forêts, tsunami, risque industriel et transport de matière dangereuse. Les espaces au sein de la CCPT proches du lagon sont particulièrement exposés aux risques d'inondations par submersion marine qui prendront de l'ampleur dans le temps.

Le risque sismique aurait dû être pris en compte de manière un peu plus poussée sur le PLUi-H, au regard des différents projets d'aménagements prévus sur le territoire. ***L'Ae recommande de prendre en compte de manière plus détaillée les risques sismiques, le phénomène de subsidence (sur les zones littorales, le milieu marin, la biodiversité et habitats), ainsi que les risques littoraux.***

Les risques industriels existants se situent au droit du dépôt de munition, de la centrale thermique et du dépôt d'hydrocarbures des Badamiers.

L'île est également confrontée à une pollution sonore notamment liée à la présence de l'aéroport, aux voies principales de circulation et la forte densité urbaine.

Une étude « action cœur-de-ville » a permis de localiser les principaux îlots de chaleur au sein de la communauté. Ce phénomène s'explique en partie avec la diminution de la couverture végétale en raison de l'urbanisation. **L'Ae recommande d'analyser l'évolution de ces îlots de chaleurs tant en termes de zones concernées que d'évolution des besoins énergétiques mais aussi à leur potentielle atténuation via des opérations de verdissements urbains.**

Le diagnostic territorial n'apporte pas les données suffisantes pour évaluer les impacts du projet de PLUi sur la richesse naturelle terrestre, marine et paysagère du territoire. Il ne permet pas de décliner la séquence éviter, réduire, compenser à la hauteur des impacts provoqués sur le milieu marin et terrestre.

L'Ae recommande de compléter ce diagnostic afin d'affiner l'évaluation des impacts et les séquences ERC à mettre en œuvre.

2.4 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Ces données sont présentées dans le document nommé « 1b. Tome 2 – Rapport de présentation – Justification et évaluation environnementale ». Ce document se concentre sur la compatibilité avec les documents d'ordre supérieur, les raisons du choix du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), la justification du dispositif réglementaire et du Programme d'Orientations et d'Actions (POA), ainsi que l'évaluation environnementale et les modalités d'évaluation.

On peut lire à la page 24 du rapport de présentation dans la justification des choix retenus que « l'orientation 8 du PADD rappelle le résultat de consommation des espaces entre 2011 et 2020, soit 72 hectares, et prévoit de « Réduire significativement la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers à l'horizon 2035 et anticiper l'objectif de 0 artificialisation nette des sols en 2050 ». Toujours à la page 24 il est écrit que « Afin de respecter les objectifs de la loi Climat et Résilience et sa traduction dans le futur SAR, des zones AU devront être supprimées, notamment sur la frange urbaine Nord ». L'Ae se félicite cette initiative. Toutefois **elle recommande d'apporter des précisions et des éléments chiffrés puisqu'une consommation d'environ 7 hectares est attendue chaque année.** D'autre part, l'Ae se questionne sur cette volonté de réduire la consommation d'espace des zones naturelles alors qu'il est mentionné à la page 87 du rapport de présentation tome 2 « au regard des besoins en équipements et en logements, la mise en œuvre du projet se traduira inévitablement par une consommation d'espaces. Cette « artificialisation » signifie en pratique que des terrains, qui correspondent en partie à des espaces naturels et cultivés seront soustraits à ces milieux. Leur aménagement générera des impacts sur les sols adjacents (imperméabilisation, érosion/sédimentation liée aux rejets d'eaux pluviales...). ».

À lecture du document au regard des besoins exprimés notamment dans le domaine du logement, équipements publics, il est fort probable que la mise en œuvre de se projet se traduira par un accroissement de la consommation d'espace.

L'Ae interpelle sur les incohérences au sein même du projet de PLUi-H en termes de consommation d'espace et invite à reprendre ces éléments.

2.5 Incidences notables du document (PLUi-H) sur l'environnement et mesures pour éviter, réduire et compenser (séquence ERC) les conséquences dommageables du PLUi-H

Les incidences du PLUi-H sur l'environnement sont abordées à partir de la page 85 du rapport de présentation - Tome 2 justification et évaluation environnementale. On peut constater dans le document que l'analyse des incidences s'organise autour de trois axes principaux à savoir, la gestion économe et qualitative de l'espace, le patrimoine et le cadre de vie, la limitation des risques, des pollutions, des nuisances et la prise en compte de la santé publique.

Dans cette partie, chaque axe est présenté sous forme de tableau, qui rappelle l'état initial de l'environnement, les effets attendus du document et les mesures prises par le PLUi-H, et les indicateurs de suivis.

Toujours dans les analyses des incidences du PLU, une grille multicritère synthétique est appliquée aux différents secteurs à urbaniser envisagés. Pour chaque secteur, chaque critère est associé à un degré d'opportunité, allant de très faible à fort.

On peut lire dans le résumé non technique à la page 9 que la principale incidence du PLUi-H réside dans la consommation d'espace induite par l'urbanisation et que les aménagements devront intégrer les dispositions nécessaires pour éviter de potentiels impacts en termes de ruissellement et d'érosion. Des projets prévus sur le territoire auront des incidences sur l'environnement à savoir l'exploitation des collines de Four à Chaux et Mbouyoujou, projet qu'il sera nécessaire de réviser comme mentionné ci-avant.

Des secteurs classés aujourd'hui en zone N et A, vont être reclassés en zone A, et ce passage aura des impacts sur l'environnement. L'Ae recommande la mise en place des mesures à la hauteur des impacts notamment des mesures de compensation pour ce déclassement afin de préserver l'équilibre entre le développement urbain et la préservation des terres agricoles et des espaces naturels.

À noter également qu'un potentiel de 113 hectares en zone AU pourrait être consommé entre 2024 et 2035 soit 92,1 ha dévolus à l'habitat, aux équipements et aux services, soit 7,7 ha/an et environ 20,9 ha dévolus à l'activité économique, soit 1,7 ha/an (hors activités agricoles). L'Ae s'étonne qu'aucune mesure de compensation ne soit prévue alors qu'un impact direct sur la biodiversité est prévisible.

Des transformations importantes de l'espace sont attendues pour répondre aux objectifs du PADD impliquant une réduction de la surface des milieux naturels et agricoles, un impact net sur la surface des habitats favorables aux oiseaux et reptiles dont certaines espèces sont protégées. L'Ae rappelle que la séquence (ERC) Éviter, Réduire, Compenser ne pourra être déclinée en privilégiant l'évitement que sur la base d'un diagnostic plus précis de l'état initial de l'environnement.

De même de nombreux projets sont en cours sur Petite Terre et nécessitent d'être cartographiés afin d'évaluer les effets cumulés de ces projets avec le PLUi-H notamment sur la biodiversité, la préservation de la ressource en eau, sur les paysages et le patrimoine. **L'Ae recommande de cartographier l'ensemble des projets en cours.**

Des projets sont prévus dans des zones Nc, Np, Ny, ces projets sont susceptibles de provoquer des transformations majeures sur l'état actuel de biodiversité et sur la qualité paysagère. La localisation

en zone Naturelle de ces projets pose question car ces zones sont réputées être incompatible avec leur implantation.

Globalement, l'Ae recommande de revoir l'analyse des impacts au regard des mises à jours nécessaires dans les données de base (cohérences de projection, d'objectif, mise à jour de projet). L'analyse ainsi présentée apparaît largement insuffisante au regard des impacts potentiels et des limites physiques qui devrait contraindre les projections et modes de développement.

2.6 Modalités d'évaluation

Les modalités d'évaluation du PLU-iH sont abordées à partir de la 153 du rapport de présentation tome 2.

Celles-ci sont présentée dans un tableau de 5 colonnes : thématiques, indicateur de suivi, état initial, objectif et sources de référence.

On peut lire dans le résumé non technique que « la mise en œuvre du PLUiH devra faire l'objet d'une évaluation six ans après son approbation ». L'Ae relève également qu'il n'y a pas d'objectif chiffré. Les critères annoncés ne permettent pas de garantir que l'efficacité du PLUI-H sur l'environnement.

L'Ae recommande de mettre en place des indicateurs de suivi chiffrés et les modalités de révision du présent projet.

2.7 Résumé Non Technique

Ce dernier volume propose un résumé des principaux éléments des deux premiers tomes, englobant le diagnostic territorial, l'état initial de l'environnement, la compatibilité avec les documents supra communaux, le choix retenu pour le PADD, et la justification du dispositif réglementaire. Il souffre des mêmes forces et faiblesse du projet. ***L'Ae recommande de le mettre à jour au regard des observations figurants dans cet avis.***

Annexe : Lexique des principaux acronymes

CADEMA : Communauté d'Agglomération Démbéni Mamoudzpu

CCPT : Communautés de Communes de Petite-Terre

CRA : Centre de rétention Administratif

DALHPD : Le Plan Départemental d'Actions pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées

EPFAM : Établissement Public Foncier d'Aménagement de Mayotte

ERC : Évitement, Réduction et Compensation

LHI : Lutte Contre l'Habitat Indigne

NPRU : Nouvelle Programmation de Renouvellement Urbain

OAP : Opération d'Aménagement et de Programmation

OIN : Opération d'Intérêt National

PADD : Programme d'Aménagement et Développement Durable

PCAET : Plan Climat Air Énergie Territorial

PGRI : Le plan de gestion des risques d'inondation

PGTDM : Plan Global Transport et Déplacements de Mayotte

PLH : Plan Local et Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi-H : Plan Local Urbain Intercommunal et Habitat

POA : Plan Objectif et de Programmation

PPRN: Plan de Prévention et des Risques Naturels

RN4 : Route Nationale 4

SAR : Schéma d'Aménagement Régional

SDAARM : Schéma Directeur de l'Aménagement Agricole et Rural de Mayotte

SDAGE : Schéma de Développement et d'Aménagement et de la Gestion des eaux

SSR : Soins Suites de Réadaptation

STEP : Station d'Épuration des eaux usées

TCAM : taux de Croissance Annuel Moyen

ZAC : Zone d'Aménagement Concertée