



Mission régionale d'autorité environnementale

**Avis délibéré de la Mission Régionale  
de l'Autorité environnementale de Mayotte  
sur le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal tenant lieu  
plan local de l'Habitat  
de la Communauté de Communes du Centre Ouest (976)**

**n°MRAe 2022AMAY1**

## **Préambule relatif à l'élaboration de l'avis**

La MRAe Mayotte a délibéré par échange électronique entre le 01 et le 29 novembre 2022 sur l'avis relatif au Plan Local d'Urbanisme, de l'Habitat de la Communauté de communes du Centre Ouest, 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 du Centre Ouest (3CO), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été réceptionné le 30 août 2022 par la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) 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 DEAL, en tant que service instructeur de la MRAe, a consulté par courriel l'agence régionale de santé de Mayotte qui a répondu en date du 9 novembre 2022.

Sur la base des travaux préparatoires de la DEAL, 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 ç une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisible pour e 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 (PLUiH) de la communauté de commune du Centre Ouest (3CO). La collectivité a arrêté le projet de PLUiH pour ce territoire le 23 juillet 2022 et a saisi l'Ae pour avis le 30 août 2022.

Les communes de la 3CO disposent de PLU communaux anciens, ne prenant pas compte des nouvelles réglementations ni des documents supérieurs auxquels ils doivent se conformer/être cohérent. La 3CO a donc prescrit, parmi les premières collectivités de Mayotte, l'élaboration de son PLUi valant PLH le 8 avril 2017. Un PLUiH à l'échelle de l'intercommunalité permettra une gestion plus homogène, une vision plus globale des orientations souhaitées pour ce territoire.

Les constats du diagnostic territorial prévoient une forte augmentation de la population. En effet, le taux de croissance annuel de la population a été de 2,67 % par an sur la période 2012-2017 (INSEE 2017), soit plus de 6 000 habitants supplémentaires en cinq ans, avec des disparités constatées entre les villages de l'intercommunalité. Depuis, la croissance démographique se poursuit. Par ailleurs, il s'agit d'un territoire en pleine transition démographique comme l'ensemble du territoire mahorais et cette explosion démographique pose question au niveau de la capacité d'accueil du territoire de la 3CO.

Pour répondre à cette dynamique démographique, le projet du PLUiH prévoit la réalisation de 11 000 à 11 500 logements d'ici l'horizon 2030 et il affecte 81,03 hectares à la destination de l'habitat, 22 hectares à vocation économique, 28,7 hectares à vocation mixte, 23,19 hectares à vocation d'équipement, et 13,85 hectares artificialisables à long terme tout en gardant un objectif de réduction de ce taux de 31 %. L'objectif de densification est fixé à 50 logements par hectare mais n'est pas clairement justifié.

Les principaux enjeux identifiés par l'Ae concernent la modération de la consommation d'espace naturel et agricole, les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé, la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, de la qualité de l'air, la préservation des éléments du patrimoine naturel et paysager, l'atténuation de l'impact lié aux effets du changement climatique et l'adaptation à ce changement climatique, la gestion des besoins liés aux matériaux de construction, la gestion des risques naturels et la mobilité durable.

Du point de vue de la qualité du dossier, l'Ae relève un important travail réalisé qui nécessite toutefois et pour certains aspects du diagnostic d'être actualisé. En effet il est évoqué certains plans et programmes devenus obsolètes bien avant l'arrêt du PLUiH. D'autres plans sont en cours d'élaboration et nécessiteront une vérification de l'adéquation après leur approbation. Pour une bonne compréhension de la définition de l'état initial, le rapport gagnerait à ce que les études particulières relatives aux inventaires environnementaux lui soient annexées. Par ailleurs, l'absence de résumé non technique de l'évaluation environnementale ne facilite pas l'accès à un public non averti.

Du point de vue méthodologique, le principe de base repose sur une hiérarchisation des enjeux réalisés par les élus du territoire. Les liens avec les impacts environnementaux gagneraient à être justifiés par l'ajout, du moins en annexe, des études environnementales associées.

En exemple, l'enjeu biodiversité est un enjeu de faible priorité en termes d'urbanisation pour un projet de PLUiH, mais son impact environnemental peut en être d'autant plus élevé que sa considération est faible. De manière générale, les enjeux environnementaux demandent à être retravaillés, dans leur identification et leur hiérarchisation en les distinguant clairement des enjeux du PLUiH.

Enfin il est relevé des incohérences entre les choix stratégiques et les enjeux, comme basculer le développement urbain vers l'intérieur des terres, et préserver les surfaces agricoles qui représentent en potentiel 2 272 ha. La préservation des milieux naturels et de sa biodiversité est un enjeu jugé faible alors qu'elle est liée à la richesse des sols et le rendement productif des terres et plus généralement aux capacités de résilience de tous les écosystèmes.

En conclusion, le rapport d'évaluation environnemental est riche, mais difficile d'accès et sans résumé non technique. L'utilisation d'un vocabulaire parfois très technique, de méthodes complexes sans être accompagné d'un document synthétique et vulgarisateur risquent d'empêcher la bonne appropriation par le public. Les méthodes d'évaluation pourraient présenter des biais de perception sans justifications par des données mesurables. Concernant le suivi de ce plan, et pour ces raisons, bien que les indicateurs soient nombreux, il paraît difficile en l'état d'évaluer son efficacité.

## 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.

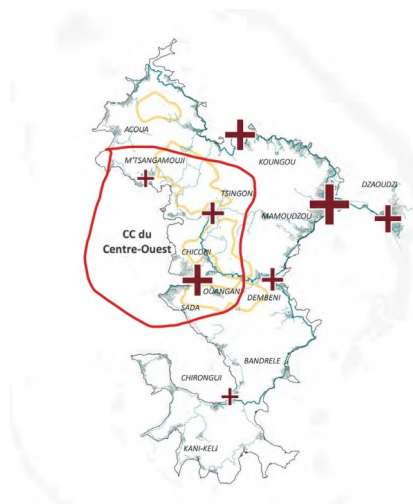
Le décret 2021-1345 du 13/10/2021 soumet toutes les élaborations de plan local d'urbanisme et leur révision générale à évaluation environnementale systématique.

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 PLUiH par délibération en date du 30 août 2022.

### 1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUiH et des principaux enjeux environnementaux

#### 1.1. Contexte et présentation du territoire

Créée par la loi NOTRE, loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, la Communauté de Communes du Centre Ouest est née le 1er janvier 2016. Elle compte aujourd'hui 5 communes (Chiconi, M'Tsangamouji, Ouangani, Sada et Tsingoni), elles-mêmes composées de plusieurs villages, sur un territoire d'environ 94 km<sup>2</sup> pour 50 020 habitants (INSEE 2017). La Ville de Tsingoni est la plus importante en termes de superficie et de population, elle est d'ailleurs le siège de l'intercommunalité.



Le territoire de la 3CO est marqué par :

- une implantation spatiale originelle liée aux ressources halieutiques et à l'agriculture ;
- une tradition témoin d'une société fondée sur la solidarité et le commun ;
- une évolution de la société mahoraise qui induit des fractures importantes ;

- un taux de croissance annuel démographique intense avec des disparités par villages et par communes ;
- une opportunité de développement en nécessaire complémentarité avec les territoires de l'île.

La 3CO hérite d'un passé qui a permis un développement de son urbanisme en lien avec les activités traditionnelles de pêche et d'agriculture. Les coutumes de solidarité et de mise en commun des ressources sont encore présentes bien que fragiles.

La 3CO connaît un taux de croissance annuel démographique intense de près de 2,7 %/an. A titre de comparaison, la France hors Mayotte, entre 2011 et 2016 a connu un taux d'accroissement de 0,4 %.

Ce territoire est donc marqué par une pression démographique complexe, des besoins en logement, en équipements publics, en infrastructures de réseaux très importants tout en étant qualifié de « Grenier de Mayotte » de par la surface des terres cultivées, puisque près de 40 % des surfaces cultivables sont répertoriées sur la 3CO.

De par cette pression démographique complexe et des mutations en cours de la société mahoraise (mode de vie, activités, arrivées de personnes étrangères et départ de la population mahoraise), le territoire et son environnement sont fortement impactés. Ces constats constituent un véritable défi, en termes de gestion des surfaces, des ressources en eau et énergétique, mais aussi en termes de matériaux de construction, ce qui appelle la population et les élus à faire des choix en matière de développement.

***L'Ae recommande de prioriser les choix de développement.***

L'urgence en termes de logement pose des questions en termes de qualité mais aussi de quantité de l'offre. La discontinuité qui se crée entre les nouveaux modes d'habiter proposés et le dépassement d'une population qui doit s'adapter pose des difficultés supplémentaires en termes de gestion des habitats collectifs. Le développement anarchique en termes d'occupation d'espace induit des prises de conscience de l'importance de la prise en compte et de la sauvegarde de l'environnement en termes de risques, de ressources, de mobilité mais aussi de qualité de vie difficile à mettre en adéquation avec la notion d'urgence. De plus, la 3CO ayant dénombré environ 2000 logements actuellement vacants, soit environ 13,5 % de son offre actuelle, ceux-ci constituent une part importante à reconquérir et à considérer dans cette « urgence » de logement.

Cependant, à l'échelle de l'île, la 3CO apparaît comme un pôle de rééquilibrage démographique, ce qui ajoute des défis supplémentaires en termes de capacité d'accueil. Pour accompagner cela, la 3CO est concernée par 2 secteurs d'Opération d'Intérêt National dont le but est de mettre en œuvre les conditions d'accueil nécessaires au développement du territoire. En ces termes, le développement de la 3CO passera inévitablement par des réflexions plus globales, à l'échelle de l'île, en termes de complémentarité des territoires.

Le territoire de la 3CO est couvert par différents documents d'urbanisme supérieurs auxquels le PLUiH doit soit se conformer, soit être en cohérence, soit les prendre en compte, on citera ici :

- le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenue par la collectivité ;

- Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) en cours d'élaboration, qui aborde la question de l'aménagement depuis une perspective globale, à l'échelle du territoire de Mayotte ;
- Le Schéma Directeur et de Gestion des Eaux de Mayotte (SDAGE) 2016-2021 et dont le suivant (2021-2027) est en cours de finalisation ;
- Le Plan Régional de Prévention et gestion des déchets de Mayotte (PRPGD) de 2020 ;
- Le Schéma Directeur des Eaux Destinées à la Consommation Humaine (SDEDCH) ;
- Le Schéma Directeur d'Aménagement Numérique du Département (SDAN) de Mayotte de 2013 ;
- L'ensemble des plans et schémas régionaux et départementaux (les plans de prévention des risques, le plan de gestion du Parc Naturel Marin de Mayotte, etc.) ;
- Les Opérations d'Intérêts Nationales (OIN), en cours d'élaboration ;
- Autres plans et programmes (comme le Plan Régional de l'Agriculture durable, des orientations forestières du département etc).

L'adéquation entre le PLUiH, objet de cet avis, et les différents documents cités ci-dessus est commentée ci-après.

## **1.2 Présentation du projet de PLUi-H**

### **1.2.1 Qu'est-ce qu'un PLUiH ?**

#### Définition

Un PLUi-H est un document intégrant les volets « urbanisme » et « 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 habitat (PLUi-H) présente donc la stratégie de la 3CO en matière de développement urbain et de construction de logements. Il encadre également les conditions de délivrance des autorisations d'urbanisme.

#### Contexte juridique du plan au regard de l'évaluation environnementales

Conformément à l'article R.104-11 du Code de l'Urbanisme, l'élaboration du PLUi-HD de la 3CO est soumise à évaluation environnementale. Il fait par conséquent l'objet d'un avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (notée Ae) 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 3CO**

Les objectifs tels qu'inscrits au projet d'aménagement et de développement durable (PADD) sont les suivants :

- Le développement et la structuration d'un territoire attractif, porteur d'innovation et favorable au développement de la proximité rurale et urbaine ;
- Favoriser la mixité sociale, et l'offre à destination des personnes en difficulté ;
- Promouvoir et favoriser les modes d'habitats et d'élaboration de logements durables ;
- Développer l'accessibilité numérique ;

- Prendre en compte les enjeux liés aux risques en termes de protection de la population, des biens et de l'environnement ;
- La préservation des ressources et la remise en bon état des continuités écologiques ;
- S'appuyer sur les richesses environnementales et mieux prendre en compte les enjeux liés aux milieux aquatiques, marins et aux zones humides ;
- Définir les besoins en termes d'équipements de niveau communal et intercommunal, stratégiques pour le développement local du territoire ;
- La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et de sa production.

Le projet de PLUiH de la 3CO est très ambitieux et est présenté comme nécessaire pour assurer un développement durable et qualitatif du territoire . Il prévoit en effet la construction de 11 000 à 11 500 logements à l'horizon 2030 (soit près de 1375 logements par an) ce qui laisse peu de délai au regard du rythme de production actuel qui s'établit officiellement entre 275 logements par an via les chiffres du site sit@del et environ 550 logements par an via les chiffres du recensement.

Outre la capacité de production en termes opérationnels, l'absence de présentation d'une estimation des coûts associés et des sources de financement pose la question de la capacité de production en termes financiers.

Pour réaliser cet objectif ambitieux, la 3CO mise sur le fait de bousculer l'armature territoriale pour rééquilibrer le développement à l'échelle de l'île (qui est hors cadre du PLUiH) pour préserver un cadre de vie qualitatif apportant des réponses à la diversité des besoins en logements. En effet la 3CO vise un rééquilibrage de la répartition des populations à l'échelle de l'île pour préserver son territoire.

Le projet identifie comme difficultés majeures la capacité du territoire à mobiliser rapidement et à moindre coût les matériaux de qualité, la dépendance aux importations. La 3CO vise à réduire cette dernière difficulté par le recours aux circuits courts et à l'ouverture d'une nouvelle carrière et d'une briqueterie. En effet, le délaissement des matériaux naturels présents sur l'île (terre, pierre, végétation locale) la disparition de la production de brique sur le territoire de la 3CO, le remplacement de la brique de terre compressée au profit du béton, la valorisation sociale que représentent les constructions en parpaings accentuent la dépendance de matériaux d'importation et l'élévation du coût de construction associée. Il serait très utile que les capacités de production locale des matériaux de construction soient estimées et mises en regard des besoins pour les constructions envisagées.

Concernant l'existant, la 3CO mise sur un enjeu identifié comme prioritaire, l'éradication de l'habitat indigne, via les Plans Communaux de Lutte Contre l'Habitat indigne (PCLCHI) associés à des programmes d'action pour la résorption des situations lancés par toutes les communes du territoire. La 3CO compte en effet plus de 55 % de logements sans confort sanitaire de base. La question de la réhabilitation ou l'amélioration énergétique des logements vient ensuite.

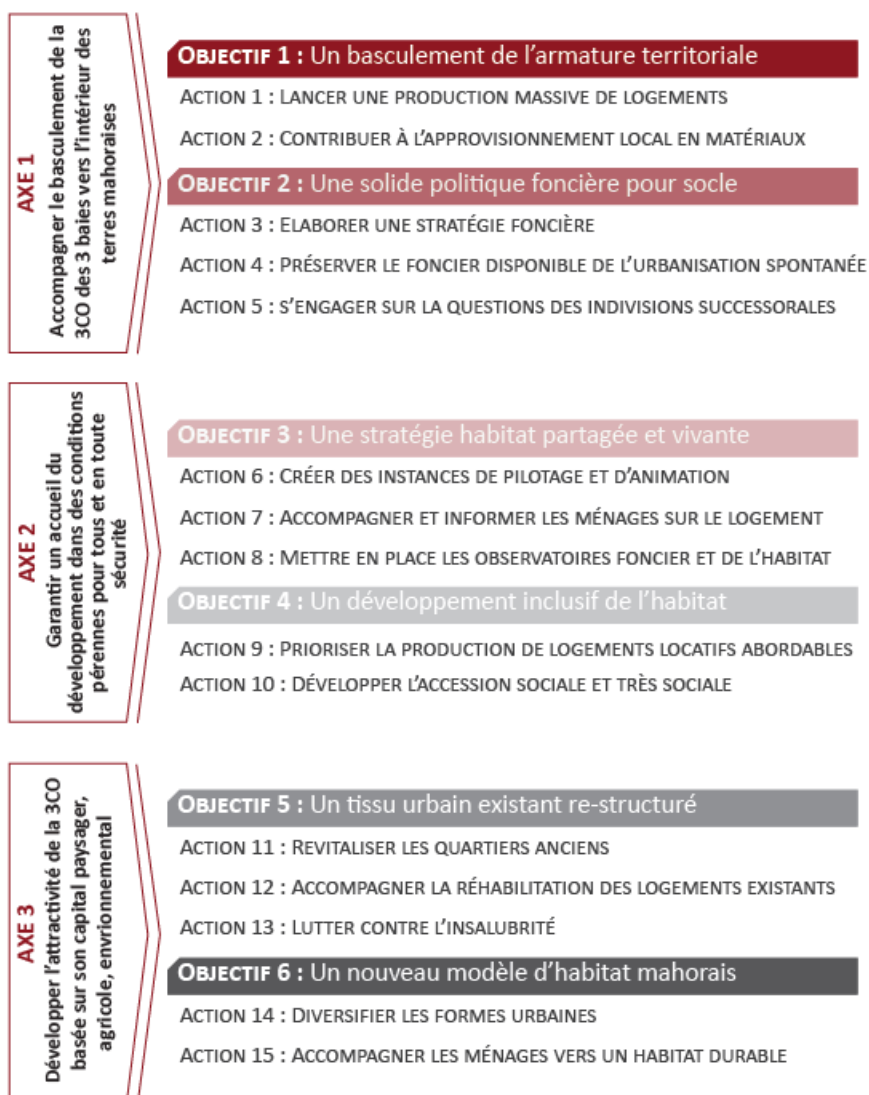
Pour pouvoir répondre à l'obligation réglementaire de production de logements sociaux, la 3CO privilégie un rattrapage progressif avec un objectif étape d'environ 2765 Logements Locatifs Très Social et 1106 Logements Locatifs Social (soit 10 % du parc locatif). Pour autant, la 3CO ne précise pas les modalités d'accèsion à ces logements ni l'adéquation des populations en situation de grandes précarités actuelles.

Concernant la consommation d'espace, entre 2011 et 2021, 246 Ha ont été consommés, ce qui représente une consommation annuelle de 2,5 ha de consommation foncière. Ce chiffre est



présenté sous-estimé ce qui aurait pour conséquence une surestimation de l'objectif de réduction 31 % de la consommation foncière liée à l'habitat.

Le PLUiH de la 3CO se base sur les orientations du PADD répartie en 3 axes, 2 objectifs par axe décliné en 2 ou 3 actions :



Pour recouper les thématiques des enjeux prioritaires, le PADD définit comme projet global de faire de la communauté de commune un nouvel espace de développement insulaire dans un espace fertile et convoité, la 3CO étant qualifiée de « grenier mahorais ».

Ce constat est cité comme principal enjeu dans le diagnostic territorial. La capacité d'accueil devant être compatible avec la protection globale du cadre paysager.

Une surface de 2 272 ha de terres à fort potentiel agricole a été identifiée sur la 3CO, ce qui représenterait 40 % des terres les plus fertiles de Mayotte, notamment sur les communes de Tsingoni et Ouangani. Cependant la pérennité de ces terres apparaît menacée par le développement de l'habitat informel et le mitage urbain qui développe une limite urbaine de plus en plus importante et impactant l'espace agricole ou son potentiel exploitable.

Par exemple, le secteur Est du territoire est présenté comme celui ayant des enjeux agricoles trop importants pour être envisagé comme le secteur préférentiel de développement.

Enfin, de manière générale, l'Ae note :

- que les estimations financières associées à ce projet et qui sont mentionnées dans les fiches « Programme d'Orientations et d'Actions » concernent principalement des recrutements d'ETP. Le projet ne présente pas d'estimation des coûts de construction, d'entretien, des travaux connexes (voiries, fluides, assainissement...), ni des mesures environnementales.
- des confusions entre la lutte contre l'insalubrité et la lutte contre l'habitat indigne (p. 48, action 13)
- une absence de chiffrage associé aux objectifs –comme en page 48 action 13, ou l'action 15 sur l'habitat durable.

L'Ae alerte sur la faisabilité d'un projet sans en connaître son coût, ce qui ne permet pas au territoire de déterminer sa capacité à le porter ou à le soutenir dans le temps.

***L'Ae félicite la 3CO pour l'ambition du projet de PLUiH, mais alerte sur la durabilité financière et opérationnelle d'une telle production de nouveaux logements.***

***L'Ae recommande de :***

- ***reconsidérer les fiches « POA » à minima sur le volet financier***
- ***consolider les objectifs mentionnés et de les reconsidérer s'ils s'avéraient irréalistes.***

### **1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUiH identifiés par la AeAe**

Face aux différents constats, au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, la AeAe identifie plusieurs enjeux environnementaux du PLUiH de la 3CO:

- la préservation et la gestion de la ressource en eau, de la biodiversité, de la qualité de l'air,
- la modération de la consommation d'espace naturel et agricole et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé ;
- l'atténuation de l'impact lié aux effets du changement climatique et l'adaptation à ce changement climatique ;

- la gestion des risques naturels ;
- la préservation des éléments du patrimoine naturel et paysager ;
- la gestion des besoins liés aux matériaux de construction.

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

### 2.1 Le dossier présenté pour avis

Le dossier du projet de PLUiH est constitué :

- d'un rapport de présentation associé au diagnostic territorial et à l'évaluation de l'état initial de l'environnement ;
- d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- d'un rapport dit de justification du projet associé entre autres à l'évaluation des incidences environnementales ;
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP thématiques et sectorielles concernant les zones d'urbanisation) ;
- d'un règlement (écrit et graphique) ;
- du programme d'orientations et d'actions du volet habitat ;
- diverses annexes et éléments informatifs.

Sur le plan formel, le projet de PLUi-HD et son rapport d'évaluation environnementale sont complexes. En effet, l'absence de sommaire du rapport de présentation, l'imbrication de certaines parties dans d'autres entraînent une lecture fastidieuse et chronophage qui ne permet pas d'avoir un point de vue clair et structuré des documents.

Par ailleurs, l'ensemble des éléments prévus à l'article R 151-3 du code de l'urbanisme, relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents d'urbanisme ne sont pas respectés : soit les éléments sont noyés dans la masse d'information, soit manquant comme le résumé non technique qui reste le document le plus accessible au public dans le cadre de l'enquête publique prévue.

Si le dossier est perfectible à bien des égards, l'AE reconnaît que sa complexité est en partie la conséquence des multiples défis constatés sur le territoire

#### **L'Ae recommande de :**

- ***revoir la présentation et l'imbrication des documents de façon à mettre en avant les données environnementales dans le rapport d'évaluation associé ;***
- ***faciliter la lecture des documents par un public non averti.***
- ***fournir en annexe les données les plus récentes permettant d'apprécier l'état des différents environnements composant le territoire et leurs biodiversités.***
- ***compléter l'ensemble des documents par un résumé non technique.***

### 2.1 Articulation du PLUiH avec les autres programmes

La partie du rapport de présentation consacrée au diagnostic présente des plans et schémas supra communaux à prendre en compte dans l'élaboration du PLUiH. Certains sont d'ailleurs obsolètes et d'autres ne sont pas encore approuvés.

Par exemple, est évoqué le SDAGE 2016-2021 qui est en cours de remplacement par le SDAGE 2021-2027, le schéma de carrière en cours d'élaboration, les Opérations d'Intérêts National en cours d'élaboration, le SAR en cours d'élaboration et qui vaudra Schéma de Mise en Valeur de la Mer, Schéma Régional de Cohérence Écologique et Schéma Régional Climat Air et Énergie.

Ces documents sont seulement cités et leur articulation avec le PLUiH ne semble pas apparaître explicitement dans le dossier déposé, sauf pour le SDAGE 2016-2021.

***L'Ae recommande d'afficher clairement les articulations du PLUiH avec les autres programmes en tenant compte de leur état d'avancement, à l'instar de l'articulation avec le SDAGE (présenté en page 4 du rapport de présentation du diagnostic), et les PLU des communes de la 3CO.***

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

L'état initial de l'environnement est intégré à la partie présentant le diagnostic territorial, ne rendant pas aisé l'extraction des informations propres à l'environnement. Cependant, il est à noter que le diagnostic territorial apparaît bien complet avec des constats bien identifiés.

Ainsi, l'état initial de l'environnement du PLUiH est présenté comme le « portrait » de la 3CO. On retrouve en page 207 du rapport de justification une synthèse des constats de cet état initial de l'environnement. Les principaux repères du diagnostic identifiés étant un rapport à la mer et au territoire occupé qui évolue et annonce un changement d'échelle vécu, nécessaire et solidaire.

À partir de ces constats, l'évaluation environnementale du PLUiH de la 3CO présente une synthèse des enjeux identifiés selon une matrice de trois familles de facteurs d'évolution de l'environnement. Les trois familles étant les déterminants physiques (activités terrestres), les déterminants culturels et anthropiques (liste présentée en pages 14-15 du diagnostic).

L'Ae note ici l'absence de prise en compte de l'évolution du climat et de la subsidence, pourtant deux sujets d'une importance capitale pour le territoire.

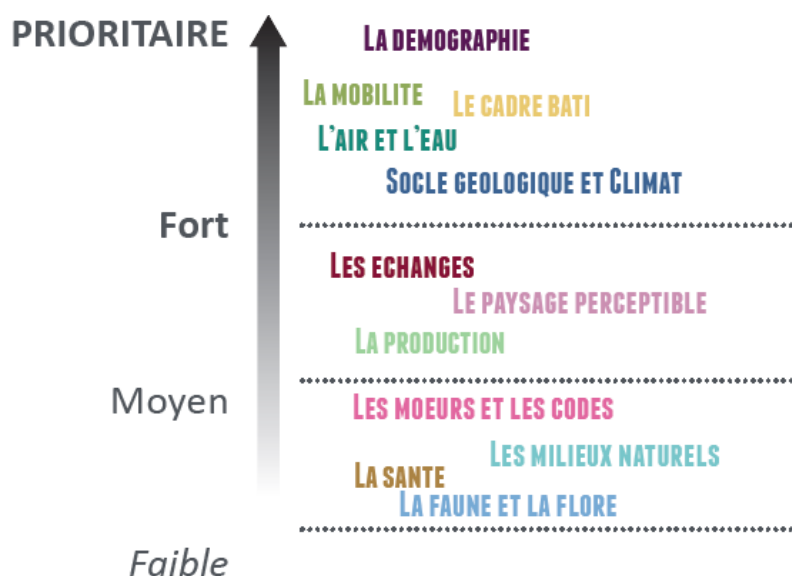
Sur le plan formel, l'Ae s'interroge sur la logique et la cohérence du schéma présenté en page 13, et surtout sur son accessibilité vis-à-vis du public.

***L'Ae recommande :***

***- d'intégrer les facteurs liés aux changements climatiques et à la subsidence dans les facteurs d'évolution environnementale ;***

***- d'annexer au rapport, les diverses études qui ont contribué à la présentation de l'état initial de l'environnement sur les parties identifiées à enjeux.***

Suite à la présentation des enjeux, leur hiérarchisation est présentée en page 213 dont voici la synthèse en image.



Les enjeux associés aux milieux naturels, faune et flore apparaissent comme les moins prioritaires ce qui est contraire à l'ambition de faire de ce territoire le « Grenier de Mayotte » et de protéger ses richesses naturelles. En effet, une politique agricole ou concernant les ressources marines ne peut se passer d'un environnement de qualité.

De même la démographie est l'enjeu prioritaire, et si cette priorité est incontestable, les enjeux environnementaux associés doivent être pris en compte dans l'évaluation environnementale faisant l'objet du présent avis (occupation des sols, ressources en eau potable, gestion des eaux usées, ressources énergétiques, l'autonomie alimentaire...).

L'Ae s'interroge sur l'articulation des enjeux du PLUiH et des enjeux environnementaux. Les enjeux environnementaux et ceux du PLUiH devant être distinguables.

***L'Ae recommande de revoir l'identification et la hiérarchisation des enjeux environnementaux, avec comme base de référence les critères environnementaux.***

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

Au regard des objectifs de protection de l'environnement, les impacts notables pourraient être essentiellement positifs étant donné l'absence de feuille de route cadrant les pratiques actuelles induisant un développement anarchique. Cependant, les objectifs apparaissent très ambitieux et peu illustrés dans leur mise en œuvre concrète.

- le choix d'orienter en axe 1 le basculement de la 3CO depuis les 3 baies vers l'intérieur des terres participera à la protection du littoral, tant en termes de protection des espaces naturels que de la protection des populations vis-à-vis des risques littoraux, et aussi à l'anticipation des contraintes vis-à-vis du changement climatique. Ce basculement est envisagé par le développement d'un habitat diversifié, la reconquête des logements vacants, le développement d'équipement public et de déplacement etc tout en tenant compte des identités villageoises, des risques en présence, de la trame verte et bleue comme cadre de projet, des espaces naturels exclus de toute extension urbaine et en excluant de toute nouvelle urbanisation la bande des 50 pas géométriques.

***L'Ae félicite cette initiative au regard de la multiplication des projets à l'échelle de l'île dans la bande des 50 pas géométrique. Cependant, l'Ae recommande de ne pas sous-estimer la nécessité de protection des terres agricoles en privilégiant une répartition en ce sens au sein du territoire de l'intercommunalité.***

- L'axe 2 concerne la garantie d'un accueil dans des conditions pérennes pour tous et en toute sécurité. Ici, les objectifs environnementaux sont encore ambitieux et concernent toutes les thématiques environnementales : protection des sols, gestion des risques, gestion des eaux (usées et potables), gestion de l'air, pratique pro-environnementale (éco-quartier, EnR).

Certains objectifs relèvent de la mise à niveau réglementaire des pratiques actuelles, (comme les constructions en zone d'aléa fort qui doivent nécessairement faire l'objet de dérogation encadrée à l'heure actuelle, les normes de constructions parasismiques, l'assainissement des eaux usées, etc.).

D'autres mériteraient le développement de solutions innovantes. Par exemple, la volonté de réduire la consommation foncière en densifiant, tout en limitant la création d'îlots de chaleur pourrait passer par préservation de la nature en ville, ou encore des modes de gestion des eaux usées alternatifs aux STEP collectives, et plus rapides à mettre en œuvre pourraient être étudiés.

***Ainsi l'Ae recommande d'illustrer les objectifs avec des idées de projets de réalisation concrètes, et innovantes.***

- L'axe 3 concerne le développement de l'attractivité de la 3CO basée sur son capital paysager, agricole et environnemental. Les objectifs environnementaux n'amènent pas d'observations de l'Ae si ce n'est un fort encouragement à la mise en œuvre de cet axe.

## **2.5 Incidences notables probables du PLUiH**

### **2.5.1 Approche générale**

Les incidences notables probables de la mise en œuvre du PLUiH sont présentées à partir de la page 227. Elles sont issues de l'analyse de l'impact de l'urbanisation sous toutes ses formes et de l'état initial de l'environnement. Le dossier les présente à l'aide de « fiches récapitulatives » regroupées par thématiques.

De nombreuses fiches précisent que, malgré les effets positifs de la mise en œuvre du PLUiH, celui-ci reste limité voire insuffisant pour réduire les atteintes existantes à l'environnement. Au mieux celui-ci en limitera l'augmentation. Ceci concerne principalement l'imperméabilisation des sols et l'exposition aux aléas.

***Dans un contexte d'objectifs ambitieux, il est dommage de faire un constat de limitation des effets du PLUiH sur certaines thématiques. L'Ae encourage, au-delà de la définition d'objectifs intermédiaires, de poser une réflexion sur la reconquête des espaces perméabilisés avec des créations de parcs et autres espaces vert ou de développement le concept de nature en ville.***

Une synthèse des incidences environnementales négatives est présentée sous forme graphique illisible dans sa présentation (format A3 scindé en A4) en pages 296 à 301.

Globalement le PLUiH est présenté comme un réducteur d'impact sur la presque totalité des incidences relevées. Il permettrait aussi une quantité importante d'évitement et quelques compensations. L'analyse nécessiterait toutefois un examen plus approfondi de certains effets cumulés, et de quelques contradictions évoquées plus haut dans l'avis

L'Ae note qu'en l'absence de ligne directrice commune actuelle à l'échelle intercommunale et au regard de la multiplication des projets sans cadre commun et vision à moyen et long terme, la mise en place d'un PLUiH, constituera une base commune appréciable pour les porteurs de projet.

### 2.5.1 Approche détaillée

- Concernant la modération de la consommation d'espace naturel et agricole et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé :

Le rapport de présentation dresse un bilan sur la consommation foncière sans citer la source de provenance de ces données. (P.194 du rapport de présentation). Il est indiqué que la consommation foncière entre 2011 et 2021 est d'environ 2,5 ha par an avec une incertitude mentionnée mais non précisée. La 3CO vise la réduction de 30 % de la consommation de l'espace qui est réservée à l'habitat.

Le rapport de présentation mentionne également que le projet prévoit 613,3 ha de zones urbaines et 168,7 ha de zones urbanisables, 3 646,4 ha de zones naturelles et 5 148,4 ha de zones agricoles. Dans le calcul des surfaces concernant les zones naturelles, il a été intégré l'ensemble du littoral et de ses abords (platier essentiellement), alors que ces derniers ne doivent pas l'être.

L'Ae rappelle que la loi climat et résilience de 2021 prévoit la division par 2 pour les 10 prochaines années du rythme de consommation d'espaces et vise le « zéro artificialisation nette » en 2050.

Le PLUiH vise une stratégie globale d'optimisation de la consommation foncière en mobilisant le foncier disponible en zone urbaine par densification avec des objectifs ciblés et en affichant aussi une volonté de limiter les activités en zones naturelles. Cependant l'ouverture à l'urbanisation reste affichée comme possible sous condition de viabilisation (réseau).

**L'Ae recommande :**

- **de compléter l'analyse de l'occupation des sols avec des données sourcées et datées ;**
- **de revoir les surfaces projetées notamment les zones naturelles ;**
- **d'analyser la cohérence entre le développement urbain projeté avec la préservation des espaces naturels et agricoles ;**
- **de prendre en compte les directives de la loi climat et résilience 2021 en termes de consommation d'espace.**

- Concernant la préservation et la gestion de la ressource en eau, de la biodiversité, de la qualité de l'air :

Le PLUiH vise essentiellement la protection des ressources superficielles en eau par la retenue collinaire de Combani avec un emplacement réservé sur l'Ourovéni.

On peut citer également l'enjeu fondamental du plan via le règlement qui permettrait une réduction des impacts grâce à l'imbrication et la complémentarité des actions prévues (mesures de « bon aménagement, des OAP qui accompagne chaque site de projet sur la thématique hydrographique,

action de protection de l'espace humide (au titre de l'article L 151-23) ou des cours d'eau, protection de la végétation, action de limitation de tout type d'érosion).

Cependant, l'Ae note :

- une absence de prise en compte des périmètres de protection de captage, (que soit les périmètres immédiat, rapprochés ou éloignés) ainsi que les aires d'alimentation des captages ;
- une absence d'évaluation de la vulnérabilité de la ressource en eau par rapport aux pressions liées à l'activité humaine (déchets, assainissement, déforestation...) ;
- une erreur dans le recensement des captages de production d'eau potable. La production étant actuellement assurée par 15 captages (en considérant 3 captages sur la retenue collinaire) et non pas un captage à la retenue collinaire et 7 forages ;
- des incertitudes quant à la cohérence des dispositions du règlement avec les prescriptions des périmètres de protection rapprochés immédiats ;
- des incertitudes quant à la capacité d'alimentation en eau potable du présent projet de PLUiH en considérant la croissance démographique projetée ;
- des incertitudes quant à l'accès à l'eau potable à l'ensemble des habitants du territoire, notamment via l'absence d'information sur les projections d'installation de bornes fontaines dans les zones non desservies par le réseau ;
- l'absence de mesures de réduction des causes de la dégradation des écosystèmes qui sont pourtant bien identifiées (par exemple la dégradation qualitative de la ressource en eau, accroissement de la pollution des eaux en pages 240-241) ;
- l'absence de considération de la nécessité de construction d'équipement de traitement des eaux usées (page 243) face à l'évolution des populations (page 245) ;
- un traitement minimaliste de certaines incidences considérées comme significatives. Par exemple celle de la saturation de la capacité d'accueil insulaire (pages 257-257) en termes de conséquences environnementales qui pourrait être identifiée comme une variable de forçage sur de multiples caractéristiques de l'environnement.

***Ainsi, l'Ae recommande :***

- ***d'actualiser les informations quant aux différents captages considérés ;***
- ***de prendre en compte les périmètres de protection de ces captages dans les projections urbaines environnantes ;***
- ***de justifier la cohérence entre les objectifs ciblés et la capacité d'alimentation en eau potable du territoire ;***
- ***de présenter les projections d'installation de bornes fontaines dans les zones non desservies par le réseau.***
- ***d'identifier des mesures de réduction des causes de la dégradation des écosystèmes***
- ***d'analyser les besoins en termes d'équipement de traitement des eaux***
- ***de reconsidérer l'impact de la saturation de la capacité d'accueil en termes environnementaux.***

- Concernant l'atténuation de l'impact lié aux effets du changement climatique et l'adaptation à ce changement climatique :



Le PLUiH prévoit qu'aucun site de projet en extension se situe au sein des espaces d'aléas forts et très fort. Concernant les sites agglomérés, les implantations bâties isolées en zone naturelle et agricole seront gérées au travers des règlements (aucune construction dans la zone littorale des 50 pas géométriques, interdiction du changement de destination ou création de logement en zone agricole ou naturelle, application des plans de prévention des risques...).

Outre les mesures concernant essentiellement le littoral (zones des 50 pas géométriques), l'adaptation à l'évolution climatique n'est que peu ou pas abordée.

***L'Ae recommande d'approfondir le sujet des effets du changement climatique et des adaptations nécessaires qui ne se limitent à la préservation du littoral de toute construction.***

- Concernant la gestion des risques naturels :

Le PLUiH part du principe que les nouveaux projets n'exposent pas de nouvelles populations aux risques mais précise que les mesures sont insuffisantes pour réduire l'impact indirect de l'imperméabilisation des sols. Les mesures sont essentiellement transcrites au travers du « bon aménagement » dans les OAP.

Le PLUiH vise donc essentiellement une non aggravation du risque.

Par ailleurs, la notion de subsidence au regard du phénomène sismique en cours n'est pas abordé dans les documents présentés.

***L'Ae recommande :***

- ***de porter une attention plus significative sur les limitations du PLUiH identifiées pour réduire l'impact indirect de l'imperméabilisation des sols ;***
- ***d'expliciter le contrôle de l'application des mesures dites du « bon aménagement » ;***
- ***d'analyser et de considérer le sujet de la subsidence.***

- Concernant la préservation des éléments du patrimoine naturel et paysager :

Le PLUiH vise essentiellement la protection des zones de crête, des points de vue baie à baie via les OAP, et la protection de la façade littorale. Le PLUiH inscrit 2 sites en patrimoine paysager (site de l'ancienne usine sucrière de Sada et l'ensemble paysager des cascades de Soulou), une action identifiée comme timide en termes de protection des paysages mais annoncée comme un premier pas.

- Concernant la gestion des besoins liés aux matériaux de construction :

Le PLUiH a pour objectif de contribuer à l'approvisionnement local en matériaux (briques de terre, exploitation de la carrière entre Chiconi et Ouangani). Des actions qui sont en faveur de la réduction de la dépendance en matériaux.

L'Ae s'interroge sur les capacités de la 3CO à se fournir en matériaux en quantité et qualité suffisante au regard d'une part de l'absence d'une estimation des besoins, et d'autre part d'une absence d'estimation des capacités de production d'une nouvelle carrière et de la production de briques en terres et de la demande croissante à l'échelle de l'île en plein aménagement de son territoire.

Par ailleurs, les effets indirects en termes d'impact environnemental d'une nouvelle carrière ne sont pas abordés dans les documents présentés.

**L'Ae recommande :**

- **d'évaluer une estimation du besoin en matériaux ;**
- **d'évaluer une estimation de la capacité de production d'une nouvelle carrière et d'une briqueterie ;**
- **d'évaluer les impacts environnementaux, en termes d'effet indirect de la production de ces matériaux dans ce projet de PLUiH.**

**Enfin, de manière générale concernant l'analyse des incidences, l'Ae recommande :**

- **de distinguer ce qui relève des impacts du projet sur l'environnement de ceux qui concernent les populations humaines et de générer une catégorie qui prennent en compte l'effet de ces dernières sur la première ;**
- **d'apporter plus de lisibilité aux tableaux récapitulatifs des incidences environnementales ;**
- **de justifier l'analyse des incidences par des données quantitatives et des documents de référence.**

## **2.6 Mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du PLUiH**

Les mesures pour éviter, réduire et compenser (ERC) les incidences sont principalement exposées au travers des choix réalisés pour bâtir le PLUiH présenté. L'absence apparente d'analyse comparative par rapport à des choix alternatifs ne permet pas de démontrer qu'il s'agit des meilleurs choix.

On retrouve les mesures dites ERC dans chaque « fiche » d'analyse des incidences notables. L'Ae regrette l'absence de synthèse de ces mesures ERC, tant en termes de visions globales et synthétiques que de mise en œuvre de la réalité du suivi de l'application de ces dernières.

**L'Ae recommande :**

- **de présenter une analyse comparative par rapport à des choix alternatifs pour justifier que les choix arrêtés sont estimés être les meilleurs ;**
- **d'établir une synthèse des mesures ERC, d'y associer les modalités de suivi et autant que faire se peut une évaluation de leur coût.**

## **2.7 Dispositif de suivi des effets du PLUiH sur l'environnement**

On retrouve les indicateurs de suivi du plan à partir de la page 307, répartis selon les axes du PADD.

En procédant ainsi, le dossier mélange à la fois les indicateurs qui sont destinés à suivre les objectifs propres du PLUiH en matière d'urbanisme et les indicateurs davantage destinés à évaluer les conséquences de la mise en œuvre de ce plan du point de vue des conséquences environnementales.

L'Ae relève également qu'il n'y a pas d'objectif chiffré. Il s'agit simplement d'indicateur de suivi d'avancement. Il est difficile dans ce cas d'évaluer l'efficacité du PLUiH en matière de protection environnementale.

Parmi les indicateurs spécifiques au suivi environnemental on retrouve :

- le suivi des espaces naturels, agricole et forestier, tant en consommation d'espace que de création
- le suivi sur la qualité paysagère
- le suivi de la protection des milieux naturels
- le suivi relatif aux EnR
- le suivi concernant la salubrité publique (déchet, gestion des eaux)

**L'Ae recommande :**

**- d'adopter une présentation du dispositif de suivi en distinguant les indicateurs destinés au suivi de l'atteinte des objectifs du point de vue de l'urbanisme de ceux destinés à suivre les incidences de la mise en œuvre du PLUiH au titre de l'évaluation environnementale.**

**- d'associer autant que possible ces indicateurs à des limites bornées (état initial et objectif visé).**

## **2.8 Méthodologies**

Certaines méthodologies sont explicitement présentées, comme pour les analyses de la consommation d'espace, la densification des espaces, les groupements de bâtis etc.. essentiellement pour des analyses au niveau de l'urbanisme.

La méthode d'analyse du territoire, ou plutôt de l'analyse des constats exposés dans le diagnostic territorial est présentée en page 206.

Les enjeux environnementaux semblent ici être confondus avec les enjeux auquel doit répondre le projet de PLUiH. Or il est question dans son évaluation environnementale des impacts des enjeux retenu.

La méthode d'évaluation des enjeux du PLUiH a été réalisé par les élus du territoire, dans un objectif de poser une stratégie de développement. Mais ces enjeux ont été transposés comme base des enjeux environnementaux dans la suite des analyses fournies.

Les instances réunies ensuite pour élaborer la mise en œuvre des choix manquent de précisions. En effet l'Ae est dubitative quant à la composition des instances de consultation et à leur connaissance/compréhension des différents enjeux ou encore à l'intérêt qu'ils portent plus particulièrement à certains d'entre eux. La connaissance de leurs compositions serait un gage de transparence et d'absence de biais dans les choix/priorités énoncés.

Au niveau des impacts potentiels du PLUiH sur l'environnement, ceux-ci ont été établis au regard des effets qu'aurait le document actuel de planification s'il perdurait en l'état. L'Ae suppose que le document actuel dont il est question concerne les PLU propres à chacune des communes. En ce sens, le PLUiH apporte un bénéfice sans équivoque à la gestion du territoire de l'intercommunalité.

Cependant, la méthodologie suivie tant dans l'élaboration du PLUiH que dans sa présentation en général et de son évaluation environnementale en particulier ne permettent pas d'avoir une idée précise des bénéfices et des impacts environnementaux.

**L'Ae recommande :**

**- sur le fond de distinguer l'évaluation des enjeux du PLUiH de l'évaluation de son impact environnemental ;**

**- sur la forme :**

**- de revoir la méthodologie de présentation des analyses ;**

**- de présenter la composition des instances de consultation qui ont été réunies pour élaborer les documents constituant le dossier.**