



CONSEIL DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENVIRONNEMENT SUR

LA MODIFICATION DU SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCoT)

Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement

Bureau du 6 avril 2022



Le Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) est l'assemblée consultative instaurée par la loi du n° 2-11-71 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion et par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 pour Mayotte. A La Réunion, cette assemblée est placée au côté du Conseil régional avec le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), avec lesquels elle constitue la Région. À Mayotte, le CCEE accompagné également d'un CESER a sa place au côté du Conseil départemental, pour constituer ensemble le Département.

Composé de membres issus d'organisations associatives principalement et socio-professionnelles dans une moindre mesure, il représente la société civile organisée et est reconnu pour ses compétences, son sens de l'intérêt général et son expérience. Le CCEE, assemblée du premier mot, est non seulement un lieu d'écoute, d'échanges, mais aussi un laboratoire d'idées, une force de propositions prioritairement à destination de l'ensemble des élus du territoire pour qu'ils aient les éléments d'information et d'aide à la décision afin de pouvoir au mieux répondre aux besoins et attentes des citoyens.

Ce dialogue permet de donner du sens à une parole partagée et d'aboutir à une vision collective et commune de l'intérêt régional dépassant tout clivage politique. Ainsi, les avis du CCEE rendus dans le cadre d'une saisine obligatoire de la gouvernance du Conseil régional ou d'une auto-saisine, visent à constituer de véritables outils d'aide à la décision publique.

Le Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement a été saisi le 10 janvier 2022 – dans le cadre des consultations des partenaires institutionnels – par le Territoire de la Côte Ouest sur la modification du Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Cet outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale a été adopté en décembre 2016 et concerne la période 2017-2027. Par arrêté du 1er juillet 2021, le Président du TCO a engagé une procédure de modification simplifiée de son SCoT afin d'intégrer les dispositions de la Loi ELAN¹ (du 23/11/2018). À l'issue d'une concertation publique, ce projet de modification a été validé en Conseil communautaire du 17 Décembre 2021.

Afin de recueillir l'avis des Personnes publiques associées dont le CCEE, le TCO a transmis au Conseil par voie numérique 3 documents :

- un bilan de la concertation ;
- les cahiers d'agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés ;
- le projet de SCoT modifié.



Par ailleurs, dans le cadre de cette saisine, le CCEE a souhaité rencontrer les représentants du TCO, afin de disposer d'une présentation de la modification simplifiée du SCoT, pour une meilleure compréhension des aspects liés notamment à la méthodologie et aux divers enjeux. Ainsi le Conseil a pu cerner la complexité d'un tel schéma et toutes les difficultés réglementaires que son intégration dans l'appareil normatif défini par la loi ELAN implique, dans un milieu insulaire et tropical unique tel que le notre.

I. Le SCoT actuel : le cadre de référence de l'Ouest pour les PLU² des communes

Instauré par la loi SRU³ relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle 1 » puis renforcé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le SCoT est le document de référence définissant sur le long terme les choix stratégiques de l'intercommunalité Ouest en matière de développement et d'aménagement du territoire. Il répond à une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et une justification d'objectifs chiffrés de limitation de cette consommation mettant en exergue les scénarii possibles à court, moyen et long terme. Il se veut le garant de l'équilibre entre le développement des espaces urbains et ruraux et la préservation des espaces naturels et des paysages, de la diversité des fonctions du territoire, de la mixité sociale, du respect de l'environnement et de la lutte contre l'étalement urbain.

Le SCoT actuel du TCO a été élaboré pour la **période 2017-2027**. Cadre de référence de l'Ouest pour les PLU des communes, son objectif est d'atteindre une meilleure harmonie entre l'homme et ses activités, la ville (masses, densité, richesse) et la nature (ressources, biodiversité, paysages). Il concerne cinq communes (La Possession, Le Port, Saint-Paul, Trois-Bassins et Saint-Leu), 53 700 hectares, plus de 212 000 habitants. Il a pour vocation de préserver et valoriser 46 500 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers et d'intensifier l'urbanisation de 7 200 hectares d'espaces urbains de référence.

La démarche mise en œuvre par le TCO et pour laquelle le CCEE a été saisi, résulte du nécessaire processus de modification de l'actuel SCoT, approuvé en 2016, qui doit aboutir à une approbation en juin ou août 2022.

1 | La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

2 | Plan local d'urbanisme

3 | Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

II. Une nécessaire modification dite « simplifiée » du SCoT

La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN du 23 novembre 2018 a pour ambition de construire plus de logements, simplifier les normes, protéger les plus fragiles et mettre les transitions énergétiques et numériques au service des habitants. En termes de construction, elle demande que dorénavant tous les espaces urbains des territoires concernés par la loi littoral, dans ses nouvelles dispositions issues de la loi ELAN, soient analysés et répartis dans trois catégories spatiales nouvellement définies : agglomération, village et secteurs déjà urbanisés (SDU). Elle stipule que le SCoT détermine les critères **d'identification** de ces catégories spatiales et en définit **la localisation**. En outre, la loi précise que « l'extension de l'urbanisation se fait désormais **uniquement en continuité des agglomérations et des villages existants** ». Avant la loi ELAN, les SCoT devaient simplement assurer qu'ils étaient compatibles avec la loi littoral. Maintenant, il s'agit bien d'y intégrer certaines de ses dispositions les plus importantes.

Le SCoT du TCO ayant été adopté en 2016 doit donc être modifié pour être en conformité avec la loi. Pour intégrer ces éléments nouveaux, la loi ELAN permet une procédure de modification simplifiée du SCoT après avis de la CDNPS (Commission départementale de la nature, des paysages et des sites) qui est garante de la procédure. Si cette modification simplifiée n'est pas réalisée et que les **agglomérations, villages et SDU ne sont donc pas identifiés et localisés dans le SCoT à compter du 1er janvier 2022, il ne sera plus possible de construire** en dehors de ces secteurs. Une fois le SCoT modifié, les PLU devront se mettre en compatibilité avec le document. Les autorisations de construire seront possible dans les SDU à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement et d'implantation de services publics sans étalement, ni extension et après avis de la CDNPS.

Il apparaît que la mise en adéquation du SCoT avec la loi entraîne de nombreux impacts sur le SCoT initial. Aussi le TCO a préféré évoquer avec la commission le terme de **révision « amplifiée »** plutôt que « simplifiée ». Dans la pratique, les modifications apportées au SCoT par le TCO concernent les livres I, III, IV et V, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) avec 5 objectifs sur 12 modifiés et le document d'orientation et d'objectifs (DOO) avec 4 orientations modifiées sur 15. Au total dans la modification du SCoT, 119 sites ont été analysés : 23 villages, 65 SDU, 13 en « urbanisation diffuse » et 18 concernant Mafate. Le repérage s'est établi sur la base d'un regroupement d'au moins **40 bâtis continus pour les villages et de 20 bâtis continus pour les SDU**. La continuité implique au maximum une distance de 50 mètres entre les bâtis.

Par ailleurs, la commission a relevé avec intérêt le contexte particulier dans lequel s'inscrit le territoire du TCO. Toutes ses communes sont situées sur le littoral et sont donc concernées par cette modification du SCoT y compris le cirque de Mafate qui représente 20 % du territoire du SCoT. Cette spécificité a retenu toute l'attention du Conseil qui considère que cette modification simplifiée peut avoir des conséquences négatives pour le cirque car l'exemple mafatais traduit toute la difficulté à faire appliquer des lois dans un environnement où des adaptations au territoire s'imposent.

III. Le cas spécifique de Mafate demande une adaptation législative

Le cirque de Mafate cœur habité du Parc national de La Réunion constitue la grande spécificité du territoire du TCO car ni la loi ELAN, ni la loi littoral ne donnent un outil adapté à ce cas particulier. En effet, l'ensemble des critères de définitions des SDU (20 bâtis continus) ou des villages (40 bâtis continus) ne permet pas de retenir les îlets habités de Mafate car il n'y a pas de principe de continuité sur ce secteur.

Par conséquent, **sans possibilité d'identifier et de localiser les SDU, plus aucune nouvelle construction n'y est possible depuis le 1er janvier 2022 selon la loi.** La commission observe donc que cette modification du SCoT est cohérente sur le littoral en termes de maîtrise de l'étalement urbain, mais montre ses limites sur un territoire spécifique comme celui de Mafate. Elle ne répond pas aux besoins des près de 900 habitants du cirque, ni aux enjeux liés à la préservation de ce territoire unique. Face à cette problématique, la commission a pris bonne note de la proposition du TCO consistant à créer une nouvelle catégorie spatiale de la loi littoral pour l'ensemble des 11 îlets habités, en créant un « **village multi-sites** »⁴. Cette solution, si elle était retenue, permettrait de préserver les acquis des documents d'urbanisme actuels (PLU) et de satisfaire ainsi aux besoins des Mafatais en nouvelles localisations de constructions liées notamment aux aléas de mouvements de terrains, aux besoins de décohabitation mais aussi pour des constructions nouvelles liées à des projets porteurs d'emplois ou offrant des services nouveaux et des équipements (écoles par exemple).

Cette conséquence étonnante de la loi ELAN interroge la commission qui ne peut que souscrire à la volonté de l'intercommunalité de trouver un outil réglementaire adapté permettant de pérenniser l'aspect « urbanisé » de Mafate. Car la typologie du TCO propose logiquement de considérer les îlets habités comme des espaces urbains au titre des documents d'urbanisme. Cependant la commission estime essentiel de souligner que cette exception ne pourra pas présager d'une urbanisation démesurée au regard de la localisation et du régime juridique qui régit l'urbanisation dans le cirque. Ainsi une telle exception ne pourra devenir la règle car l'artificialisation est contenue dans ce secteur sans routes et avec peu d'infrastructures.

De façon globale, le CCEE déplore l'inadaptation de la loi au contexte mafatais et partage l'avis du TCO qui relève « le manque de reconnaissance de l'exceptionnalité de la situation des établissements humains qui y sont localisés et des hommes, résidents ou visiteurs, qui donnent vie au cirque⁵ ». À ce titre, **la commission recommande qu'un travail important soit réalisé sur la différenciation des normes en vigueur à La Réunion par rapport aux normes nationales et sur leur adaptation à notre territoire dans le cadre d'une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.** Elle espère que la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS, visant à octroyer plus de pouvoir aux collectivités territoriales; pourra faire évoluer le cadre législatif pour l'exception mafataise⁶. En effet, la géographie, le statut juridique et l'identité patrimoniale sont si exceptionnels sur ce territoire qu'il semble indispensable d'adapter les catégories juridiques de la loi littoral. Aussi **elle souscrit totalement à la proposition du TCO de créer un nouveau cadre de catégorie spatiale avec le « village multi-sites ».**

Le cas de Mafate est donc l'un des rares cas où l'application de la loi ELAN est contre-productive, l'outil SDU étant inadapté à la situation particulière du cirque. Or, pour l'heure, la commission note que les alertes des parlementaires Réunionnais, du TCO et de la préfecture de La Réunion n'ont pas trouvé d'écho au sommet de l'État. Cette situation suscite l'inquiétude de la commission pour qui **l'adaptation aux réalités locales des lois, spécifiquement à Mafate, et la simplification sont indispensables.** Dans le même temps, le TCO affirme avoir associé le Parc national de La Réunion à sa démarche mais il ne sait pas si son initiative de créer un « village multi-sites » sera retenue par les services de l'État.

4 | L'ensemble des établissements humains du cirque de Mafate serait reconnu comme village multi-sites comprenant dans son orbite respectivement un village de nature urbaine avérée et des villages de deuxième niveau. Cahier des SDU et des villages-V3, fascicule MAFATE, p.5

5 | Cahier des SDU et des villages-V3, fascicule MAFATE, p.6

6 | La loi réaffirme la capacité d'adaptation de l'organisation et de l'action des collectivités locales aux particularités de leur territoire, dans le respect du principe d'égalité. Elles auront, par exemple, plus de latitude pour fixer localement la réglementation dans leur domaine de compétence. Le pouvoir réglementaire des collectivités est ainsi renforcé. Source : <https://www.vie-publique.fr/loi/279815-loi-3ds-decentralisation-deconcentration-collectivites-locales>

En conclusion, le CCEE souligne le travail de réflexion globale engagée par le TCO afin d'aboutir à une intégration cohérente de la loi ELAN dans le SCoT. Il salue également l'effort d'analyse visant à répondre à une problématique spécifique en faisant de Mafate une exception. La proposition d'un village multi-sites en est la déclinaison car l'urbain n'a pas de sens à Mafate. Aussi et d'une manière plus générale, **la commission note que cette révision ne peut se faire sans adaptation car l'exercice doit répondre avant tout aux besoins de l'homme sur son territoire.** Avec 40 % de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté à La Réunion, le Conseil estime essentiel de permettre aux Mafatais de pouvoir continuer à vivre, travailler et cultiver sur leur territoire. Celui-ci constitue un héritage de la culture agricole traditionnelle réunionnaise où subsiste encore une agriculture vivrière et non productiviste. Il craint que l'intégration stricte des dispositions de la loi ELAN en empêchant toute nouvelle construction dans le cirque obère l'avenir des Mafatais et entraîne un exode rural des habitants du cirque dans les bas. En participant à surcharger le littoral, avec les conséquences économiques et sociales que cela implique, la modification du SCoT aurait une conséquence délétère et ne répondrait pas à l'exigence de densification intelligente voulue par le document initialement.

Il convient donc de considérer Mafate comme une particularité et d'acter la proposition de création d'un village multi-sites, concept nouveau qui doit rester de l'ordre de l'exception et qui permettra la mise en réseau d'îlets et de zones habitées d'îlets. **Le CCEE appuie la démarche du TCO et l'encourage à poursuivre ses démarches auprès du législateur pour envisager une adaptation de la loi.** Par ailleurs, il ne manquera pas de mener une réflexion sur une nouvelle organisation d'aménagement du territoire en tenant compte des spécificités de la société réunionnaise d'aujourd'hui et de demain (adaptation aux changements climatiques, chômage, autonomie alimentaire, etc.) dans ses prochains avis concernant la révision du SAR⁷ mais aussi du SCoT qui devra intégrer les principes de ZAN⁸ de la loi climat et résilience (22/08/2021) et le nouveau projet de territoire du TCO en cours d'élaboration.