

Direction de l'alimentation,  
de l'agriculture et de la forêt

Service territoires, environnement et forêt

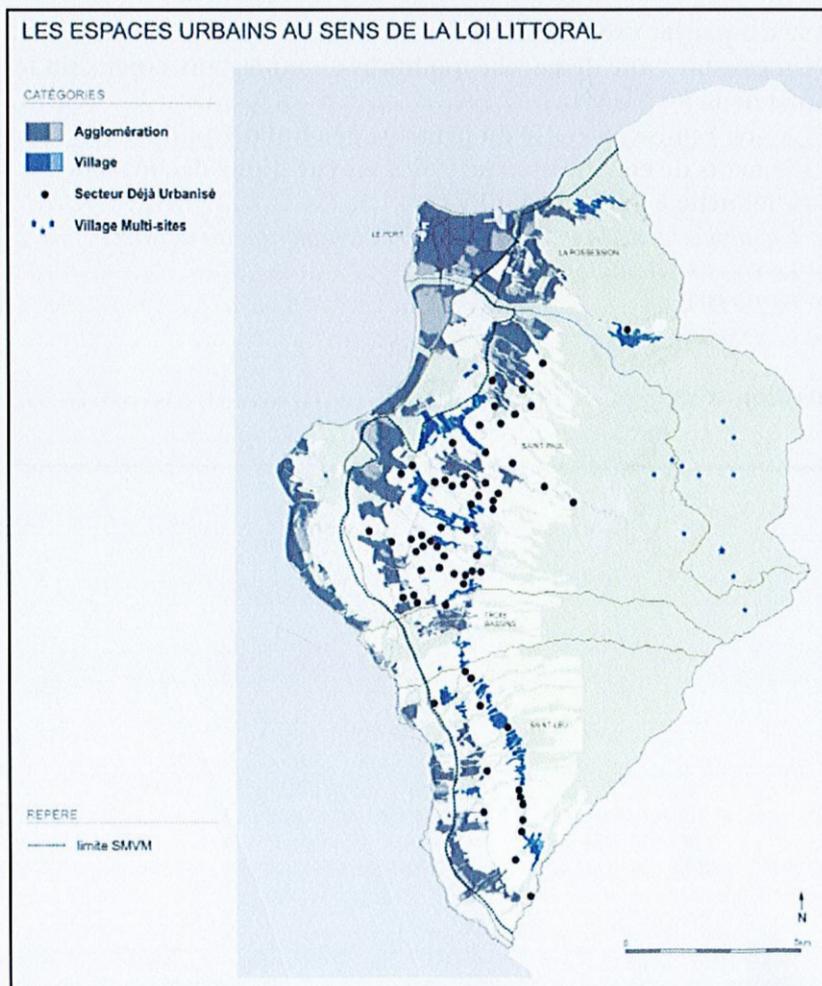
Pôle protection des terres agricoles

Le 22 mars 2022

Dossier suivi par : Albert GUEZELLO  
Tél. : 02 62 30 89 62  
Fax : 02 62 30 89 99  
Courriel : [albert.guezello@agriculture.gouv.fr](mailto:albert.guezello@agriculture.gouv.fr)

## TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST

**Modification simplifiée n°1 du  
Schéma de Cohérence Territoriale du 21 décembre 2016  
validée en conseil communautaire du 17 décembre 2021**



**« Une modification simplifiée ... mais amplifiée »**

Sous l'apparence d'une modification simplifiée, la mise en œuvre de l'article 42 a quelque peu bouleversé la « machine SCoT ».

Compte-tenu du contexte local singulier du territoire du TCO entièrement impacté par les évolutions de la Loi Littoral exportée jusqu'à Mafate, l'ampleur de l'exercice a nécessité un travail d'analyse en profondeur permettant d'aboutir à la définition, l'identification et à la localisation des nouvelles catégories spatiales de la loi Littoral.

**Points présentés pour avis**

**SOMMAIRE**

- 1. L'identification des critères et localisation des secteurs déjà urbanisés et des villages ..... P.4**
  - 1.1 Méthodologie..... p.4
  - 1.2 Résultats..... p.5
- 2. Exposé des changements apportés au SCoT.....P.6**
- 3. Analyse du projet modifié et observations.....P.32**
  - 3.1 Un constat : une démarche qualitative adaptée aux enjeux du territoire et conforme à l'esprit de la loi ELAN.....p.32
  - 3.2 La non remise en cause du principe général d'équilibre des espaces .....p.33
  - 3.3 Éléments de clarification attendus en vue d'une déclinaison opérationnelle à l'échelle des PLU.....p.
    - a. Les objectifs de la modification et la traduction au dossier.....
    - b. Le volet méthodologique.....
    - c. Le PADD.....
    - d. Le DOO.....
- 4. Proposition d'avis pour la CDPENAF..... P.34**

# 1. Caractéristiques du projet initial et avis



Dans un souci de clarté du processus de modification engagé, le TCO via son groupement d'étude a procédé à l'élaboration d'un « cahier des secteurs déjà urbanisés (SDU) et des villages » exposant les méthodes, les résultats obtenus et leurs incidences à l'échelle du bassin de vie.

La déclinaison de la démarche au sein des quatre communes impactées a donné lieu à cinq fascicules supplémentaires composées de fiches individualisées de chacun des secteurs étudiés.

Seul le cahier des SDU et village a été traduit au dossier SCoT avec l'ajout d'un **chapitre supplémentaire numéroté IV au livre I du rapport de présentation.**

## 1.1. Méthodologie

La démarche TCO d'identification et de localisation des SDU et villages s'est fortement inspirée des travaux de l'**AGORAH** laquelle avait procédé à une étude préalable visant à proposer à l'ensemble des EPCI une méthodologie générique d'identification des trois catégories spatiales de la loi littoral modifiée par l'article 42 de la loi ELAN présentes sur le

territoire réunionnais.

Compte-tenu du contexte local particulier de l'Ouest marqué par :

- son importante urbanisation rurale diffuse sur l'ensemble de la planèze ;
- la concentration de l'urbanisation au sein des « territoires ruraux habités - TRH- » identifiés aux documents supra et fortement représentés sur le territoire (+900 hectares) ;
- la dispersion de l'urbanisation au-delà même des TRH et présente dans une catégorie spatiale identifiée aux plans locaux d'urbanisme (PLU) sous le terme générique de « STECAL » localisés en zone agricole ou naturelle ;

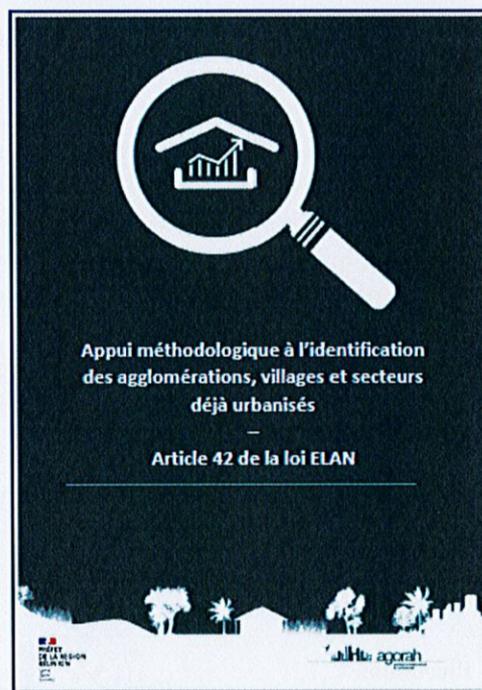
la méthodologie AGORAH a été complétée et adaptée.

### a) Champ d'analyse

☞ Étape préalable de recensement et d'analyse des ensembles bâties (« établissements humains » dans la démarche) du bassin de vie pouvant être identifiés au SCoT modifié comme SDU ou village.

Ainsi, l'analyse porte sur les sites bâtis :

- ⊗ non localisés au sein des espaces urbains de référence du SCoT définis en compatibilité avec le SAR
- ⊗ non localisés au sein des espaces proches du rivage (chapitre du SAR valant SNVM)
- ☺ constitués d'au moins **20 constructions « en continuité »** → seuil minimal retenu pour l'analyse des villages et SDU potentiels



Soit **120 419 ensembles bâtis** répartis selon les différentes catégories de la planification spatiale SAR/SCoT/PLU :

- 51 TRH
- 50 relevant de la catégorie STECAL et autres
- 19 sites pour le cas particulier de Mafate

**b) Le classement des sites identifiés en SDU ou village suivant la technique du faisceau d'indices (ou critères)**

En adéquation avec les critères mis en œuvre à l'échelle des SCoT métropolitains et à partir des indications de l'article L.121-8 CU, l'AGORAH avait initialement distingué deux catégories de critères : « obligatoires » et « dits renforçants » :

- Critères obligatoires :
  - un nombre de construction < 20 habitations
  - une continuité du tissu sur la base d'un tampon de 15 mètres autour des constructions soit une distance maximale de 30 mètres entre deux bâtiments
  - une capacité d'accueil plafonnée : nombre de nouveaux logements potentiels inférieur au nombre de logements existants
  - la présence de réseaux de voiries, de desserte en eau potable, d'électricité ou de collecte des déchets
- Critères dits renforçants :
  - présence d'un réseau d'assainissement
  - présence d'un lieu de vie, d'équipement/services et d'activités économiques
  - présence d'un « lieu-dit » et prise en compte de son éventuelle dimension historique
  - présence d'un TRH au SAR ou STECAL d'un PLU compatible avec le SAR

**Les compléments et les adaptations apportés par DBW**

**▪ Notion de continuité bâtie**

Pour la mise en œuvre de ce principe qui permet de différencier les secteurs bâtis groupés des bâtis isolés, DBW a fait le choix de l'application d'une **inter-distance maximale de 50 mètres** soit **un tampon de 25 mètres autour du bâti** au lieu de 15 de la méthode AGORAH.

La méthode adaptée aux réalités des secteurs bâtis de la planèze (meilleure prise en compte des contraintes topographiques ou liées à l'organisation viaire) aboutit à des ensembles bâtis moins nombreux mais plus vastes et donc susceptibles d'offrir des possibilités de densification par comblement de dents creuses...ce qui correspondant à l'esprit de la loi ELAN.

Par ailleurs, le bureau d'étude propose de retenir dans l'analyse certains groupements d'habitations de moins de 20 constructions, séparés à moins de 10 mètres des secteurs à étudier et devant être considérés comme appartenant à la même entité.

	<b>AGORAH – tampon 15 m</b>	<b>Cahier SDU/Villages - tampon 25 m</b>
Illustration		
Nbre ensembles analysés	130	120 419
Nbre constructions	10 059	13 312
Surface des « tampons »	717 ha	1 398 ha

## ▪ La technique du faisceau d'indices

Afin de mieux déterminer l'intérêt et l'enjeu du classement des secteurs étudiés en village ou SDU, le travail d'analyse a été réalisé sur la base du faisceau d'indices à partir des critères ci-dessous :

- **Critère « morphologie urbaine »** articulé autour des indices suivants :
  - **Nombre de bâtiments – 13 312**  
→ Indice aboutissant à distinguer deux types d'ensembles bâtis : < 40 constructions ou > 40 constructions (valeur médiane 46)
  - **Surface en hectare - 1398**  
→ Indice ayant une valeur informative/comparative sans nécessairement constitué un critère. Intérêt : calcul de la densité.
  - **Densité :  $\Sigma$  bâtiments/Surf. totale**  
Il ressort du traitement et de l'analyse des données statistiques, la nature « fractale » de l'aménagement urbain du territoire (valeur moyenne et médiane équivalente respectivement autour de 8 et 7,6) soit une densité quasi identique à l'échelle des différentes polarités urbaines « dans les bas ou dans les hauts »
  - **Structure urbaine** : 3 niveaux de classification selon l'organisation du bâti par rapport à la trame viaire (3 – tissu structuré avec bon maillage viaire et une organisation du bâti autour des axes / 1 – tissu relativement diffus)
  - **Capacité de densification – 677**  
Quantification de la capacité résiduelle déterminée à partir du nombre de parcelles non bâties en « dent creuse » desservies directement par la trame viaire → le traitement et l'analyse des données statistiques montrent la tendance d'une capacité résiduelle toujours inférieure au nombre de constructions existantes.
- **Critère « usage et fonctions »** articulé autour des indices tels que le **nombre d'équipements (94), commerces (127)**, la présence ou non d'un **lieu-dit**
- **Critère « réseaux et desserte »** : eau potable, assainissement, desserte par les transports collectifs

## ▪ Le précadrage environnemental

Conditions	Commentaires
Si risque/aléa réhibitoire alors	Pas de densification ni d'extension possible
Si PPR bleu (prescription) ou Aléa modéré/moyen	Densification possible sous contrainte vis-à-vis du risque, pas d'extension ou extension limitée
Enjeux de biodiversité réhibitoire	Densification possible, pas d'extension ou extension limitée
Si pas de risque et enjeu de biodiversité non réhibitoire alors	
Notation de 3 à 4	Densification possible mais extension sous condition limitative (mesures ERC)
Notation de 0 à 2	Densification et extension possibles

- enjeux risques.

Compte-tenu de l'importance quantitative de l'analyse (120 établissements humains) menée dans le cadre de la modification du SCoT, la démarche a été complétée d'une composante liée à l'évaluation environnementale.

Les critères retenus sont ceux identifiés à l'état initial de l'environnement du SCoT approuvé :  
- enjeux biodiversité

## 1.2. Résultats

### • Fiche individuelle par secteur analysé et proposition de qualification catégorie spatiale loi littoral

A partir de l'algorithme de l'AGORAH identifiant les ensembles bâtis potentiels, le travail d'analyse mené à l'aune des critères ci-dessus a abouti à l'élaboration de fiches individuelles :

Proposition :  
SDU ou village

Détail des critères  
d'analyse :  
quantification des  
indices

Catégorie planification :  
SAR/SCoT/PLU

**LA POSSESSION  
LE VINGT-CINQUIEME  
LE VINGT-SIXIEME  
LE VINGT-SEPTIEME  
LA RAVINE A MALHEUR  
LA ROCHE MOULIN**

**Proposition : VILLAGE en continuité**

1. Morphologie urbaine

Nombre constructions	Surface (ha)	Densité	Structure urbaine	Capacité densification
968	105,19	9,2	3	34

2. Usages et fonctions

Équipement	Nature équipement	Commerce	Lieu-dit
3	Éducation, culture, administration	5	oui

3. Réseaux et desserte

Eau potable	Assainissement collectif	Arrêt de bus
oui	oui	oui

Observations, commentaires

- Proposition de regrouper les lieux-dits en un ensemble en raison de leur lien physique et fonctionnel
- Ensemble d'hab de plus de 40 habitations
- Structure
- Présence de plusieurs équipements et commerces
- Desserte par les transports en commun

• Zonage PLU et catégorie SAR/SCoT

Zonage principal PLU	Catégorie SAR/SCoT et/ou PLU	Zone d'extension du PLU
U	TRH	non

• Précadrage environnemental

Observations précadrage environnemental

- Pas de densification ni extension possible
- Densification possible sous contrainte de prés. Biotope (pas d'extension ni extension limitée)
- Densification possible, pas d'extension ni extension limitée
- Densification possible mais extension sous condition limitée à mesure ERC
- Densification et extension possibles

Vue aérienne composée  
du cadastre  
Délimitation de la zone  
tampon des 25 m  
Localisation des bâtis  
et constructions non  
résidentielles

Précadrage environnemental  
permettant l'évaluation des  
possibilités d'évolution du  
site selon les enjeux  
identifiés

### • Tableau de synthèse

Catégorie spatiale loi Littoral	Nbre sites	Catégorie spatiale SAR-SCoT-PLU			Surface (ha)	Constructions (nb)	Capacité de densification (lgt suppl.)
		TRH	STECAL	Autres			
Village	23	22		1	776	8 661	340
SDU	65	29	22 <i>Arh Saint-Paul</i>	14	436	3 433	238 <i>238 en STECAL</i>
Urbanisation diffuse	13	13		13	73	456	44
Mafate Village multi-site	48 19	X			112	762	55
<b>Total</b>	<b>119 120</b>	<b>51</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>1 397,4</b>	<b>13 312</b>	<b>677</b>

120 établissements  
humains représentant  
environ 23 000 personnes  
soit 12 % de la population  
du TCO !

Soit 5,6 % des 25 000 ha habitables  
Env. 20 % des espaces urbains de  
référence du SCoT (7200 ha)

En majorité logements  
individuels soit 14 %  
total des logements du  
TCO

### • Analyse comparative à l'échelle de la planification (hors Mafate)

→ **Sur les 51 TRH :**

- 22 deviennent villages (767 ha, 8 600 constructions et 1/3 des capacités de densification)
- 29 deviennent SDU (206 ha, 1 800 constructions et une capacité de densification de 110 unités)

→ **22 STECAL** deviennent SDU soit 230 ha, 1 600 constructions et une capacité d'accueil de 130 unités

→ **27 autres** (hors TRH, hors STECAL et en zone A ou N au PLU) :

- 1 village (Dos d'Âne nord)
- 14 SDU
- 13 espaces d'urbanisation diffuse

• **Résultats complémentaires : 3 villages au sein du SNVM hors analyse**

Les TRH ci-dessous identifiés au SAR mais ignorés au SCoT de 2016 deviennent des villages :

- SAINT-PAUL : Tour des Roches et chemin Vanille
- SAINT-LEU : chemin de la Surprise

**Conclusions DBW**

- Dans la démarche initiée à l'échelle du SCoT, ce sont les PLU qui ont servi de guide compte-tenu du nombre important de STECAL et des établissements humains localisés en zone A ou N → renversement provisoire de la hiérarchie des normes !
- Le TCO est finalement un territoire aussi bien rural que littoral et à travers la procédure engagée, c'est la reconnaissance de l'ampleur de cette ruralité préalablement reconnu au SCoT de 2016.

## 2. Exposé des changements apportés au SCoT

Les modifications apportées au SCoT ne concernent que les orientations liées à la loi Littoral ainsi modifiée par la loi ELAN dont la mise en œuvre entraîne une évolution des droits à construire sur le territoire.

Sans impact sur l'économie générale du PADD, cette procédure s'inscrit dans ses objectifs en contribuant notamment à la gestion économe de l'espace et ce en limitant l'urbanisation diffuse par une meilleure organisation des établissements humains disséminés sur l'ensemble de la planèze.

### Mise en conformité du SCoT dans ses différentes composantes

• <b>Rapport de présentation</b>	
<b>Livre I</b> Diagnostic socio-économique et spatial	Introduction d'un chapitre supplémentaire (IV) consacré à la méthodologie suivie dans la démarche d'identification et de localisation des trois catégories spatiales issues de la loi ELAN (fascicule méthodologique complétée)
<b>Livre II</b> Etat initial de l'environnement	Inchangé
<b>Livre III</b> Explication des choix retenus pour établir le PADD et le DOO Analyse articulation du schéma avec les autres documents	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modification du tableau des articulations entre les choix du schéma, les objectifs du PADD et les orientations du DOO</li> <li>• Modification de la section « Documents pour lesquels le SCoT est dans un rapport de compatibilité : SAR, Charte du PNR...</li> </ul>
<b>Livre IV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualisation du tableau de l'analyse matricielle :</li> </ul>

Évaluation environnementale	incidences environnementales positives et négatives de la version du DOO modifiée <ul style="list-style-type: none"> <li>Actualisation de la section consacrée aux secteurs susceptibles d'être impactés</li> <li>Mesures « ERC » : complétude rubrique « ressource espaces », « milieux naturels et biodiversité »</li> </ul>
Livre V Résumé non technique	Actualisation du résumé non technique de l'évaluation environnementale

• **Le projet d'aménagement et de développement durables**

☞ **Retouches majeures**

- **OBJ 4** « Définir et faire vivre l'armature urbaine de l'Ouest »
- **OBJ 12** « Concilier urbanité plus intense et ruralité modernisée »

☞ **Retouches mineures**

- **OBJ 03** « Diminuer l'exposition aux risques (ilets composant le cœur habité de Mafate exposés aux aléas mouvement de terrain)
- **OBJ 07** « Confirmer la première place de l'Ouest dans l'économie des loisirs et du tourisme »

**Ajout non signalé réunion PPA du 29/10**

*Développer le « tourisme nature » en préservant la possibilité de réaliser des projets touristiques en zonage spécifique identifié dans les PLU en vigueur en décembre 2021 et nécessaires notamment à la diversification agricole et au développement touristiques des Hauts.*

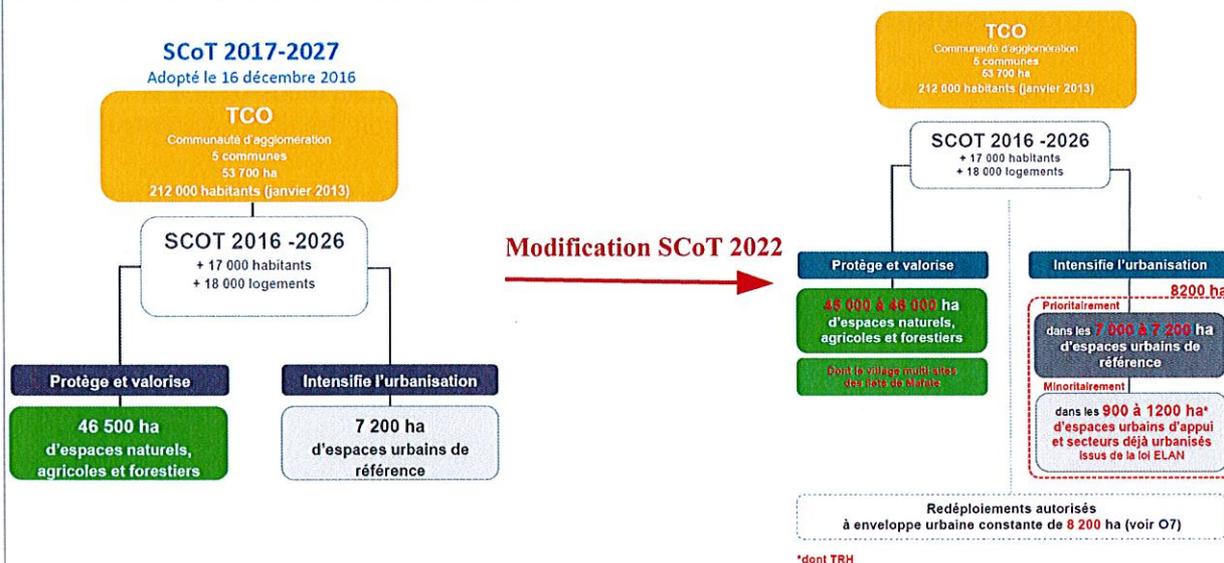
- **OBJ 11** « Rééquilibrer l'armature urbaine, intensifier l'urbanisation et limiter l'urbanisation diffuse »

• **Le document d'orientation et d'objectifs**

☞ **Retouches majeures**

- **01** « Principe d'équilibre des usages de l'espace »

**Attention :** correction d'une erreur matérielle commise au SCoT de 2016 « Schéma des boîtes » incluant dans les 46 500 ha d' ENAF 950 ha de TRH lesquels étaient certes hors armature urbaine mais dotés d'un régime d'urbanisation.



- **07** « L'intensification urbaine et les redéploiements des possibilités d'urbanisation »

☞ **Retouches mineures**

- **05** « Principe général de mise en œuvre de l'armature urbaine »
- **06** « Les espaces urbains de référence. L'intensification urbaine et l'urbanisation prioritaire »

**En résumé**

L'identification des différentes strates d'urbanisation de la loi littoral amène à « redessiner » l'armature urbaine du territoire laquelle doit désormais les intégrer en y apportant des éléments de définition retenus pour leur catégorisation → **OBJ 4 du PADD.**

L'armature urbaine et les espaces urbains du Territoire de la Côte Ouest - Le double registre -			Typologie des espaces Loi Littoral		
Registre organisation du Territoire (Armature urbaine)	Identification des polarités et des secteurs habités	Registre Espaces urbains (régime d'urbanisation) O1 et O7 du DOO			
ARMATURE URBAINE	Rang 1	Cœur d'agglomération La Possession (Centre-ville, Rivière des Galets, Sainte Thérèse, Pichette) - Le Port (en totalité) - Saint-Paul (Centre-ville, Cambaie, Tour des Roches)	Espaces urbains de référence	Agglomération	
	Rang 2	Pôles secondaires Saint-Paul (Plateau Caillou - St Gilles les Hauts - L'Épave) ; Saint-Leu (Pôle St-Leu - Fortail)			
	Rang 3	Villes relais Saint-Paul (La Plaine - Bois de Nêles ; Le Guillaume ; La Saline ; Saint Gilles les Bains) ; Les Trois-Bassins (Centre-ville ; Souris Blanche) ; Saint-Leu (Centre-ville)			
	Niveau 2 Bourgs de proximité et Villages	Rang 4	Bourgs de proximité La Possession (Dos d'Âne) ; Saint-Paul (Tan Rouge) ; Saint-Leu (La Chaloupe Saint-Leu ; Le Plateau) ;	Espaces urbains d'appui	Village
		Rang 5	26 Villages (dont 3 en SMVM) La Possession (3) ; Les Trois Bassins (3) ; Saint-Leu (9) ; Saint-Paul (11)		
HORS ARMATURE URBAINE	Secteurs déjà urbanisés	Pas de rang Au total 65 secteurs déjà urbanisés La Possession (1) ; Les Trois Bassins (1) ; Saint-Leu (14) ; Saint-Paul (49)	Secteurs déjà urbanisés à périmètre bâti intangible	Secteurs déjà urbanisés	
	Village multi-sites de Mafate	Pas de rang 11 Dets habités identifiés comme un village multi-sites La Possession (7) ; Saint-Paul (4)	Espaces du Cœur Habité avec poches de redéploiement	Village	

Cette nouvelle organisation de l'armature conduit à reconsidérer la singularité du territoire de la côte Ouest qui se caractérise par son importante urbanisation diffuse sur l'ensemble de sa planète et à dépasser la vision surannée du mode rural → notion de ruralité modernisée de **OBJ 12 du PADD**.

Cette nouvelle organisation des ensembles urbains ainsi identifiés dans lesquels devront être exploitées les possibilités d'intensification permettra de contenir cette urbanisation diffuse → **OBJ 11 PADD**.

La transposition de la loi Littoral au SCoT via la modification simplifiée réaffirme le principe général d'équilibre des espaces affiché au DOO (cf schéma des boîtes modifié supra) lequel précise désormais la localisation, le régime et les conditions d'urbanisation des nouvelles catégories spatiales → **O1 et O7 DOO** :

- Agglomération : densification des tissus urbains existants et possible urbanisation en continuité
- Village (hors Mafate) : densification des tissus urbains existants et exceptionnellement urbanisation

en continuité proportionnée et mesurée

- SDU : densification de l'enveloppe bâtie uniquement et sans modification significative des caractéristiques du bâti existant (pas d'extension possible)
- Mafate cf support DEAL

→ Possibilité de redéploiement pour les SDU et exceptionnellement pour le village de Dos d'Âne nord.

### 3. Analyse du projet modifié et observations (hors cœur habité de Mafate)

En arrêtant le projet de modification simplifiée de son SCoT en vu de l'intégration des évolutions apportées par la loi ELAN, le TCO est la première intercommunalité de l'île à s'être engagée dans ce processus, accompagné à cet effet par les communes membres, les services de l'État (DEAL), la Région, le Parc National et l'AGORAH.

Aussi, ce projet de modification résultante d'une démarche consensuelle est globalement **qualitatif**, à l'instar de ceux réalisés à l'échelle de la métropole présentant une approche méthodologique similaire.

À l'issue de l'approbation du projet rendu exécutoire, les PLU des communes du bassin de vie impactées par ces évolutions devront décliner les secteurs ainsi identifiés et localisés à leur échelle, via une délimitation à la parcelle et définir les règles de constructibilité associées.

La lecture littérale du dossier de SCoT ainsi modifié soulève néanmoins plusieurs observations lesquelles, loin de remettre en cause la qualité du document, pourraient, selon leur degré de pertinence, contribuer à sa clarification et son opérationnalité à l'échelon communal.

#### 3.1 Un constat : une démarche qualitative adaptée aux enjeux du territoire et conforme à l'esprit de la loi

Compte-tenu du caractère dispersé de l'habitat sur l'ensemble de la planète, la maîtrise de l'urbanisation est donc un enjeu majeur à l'échelle de l'intercommunalité.

Au projet de modification simplifiée, la démarche objectivant les critères d'identification et de localisation des villages et SDU ainsi que le cadrage de leurs possibilités d'urbanisation contribuent aux objectifs suivants :

- garantir une mise à niveau équitable de l'aménagement dans les mi-pentes et les hauts, territoires de prédilection de l'habitat indigne et d'une offre de logement plutôt pauvre
- limiter l'amplification de l'urbanisation diffuse et son corollaire, l'artificialisation des sols

Ainsi, cette démarche répond aux objectifs recherchés par le législateur :

- replacer les projets de territoire au cœur du dispositif de la loi Littoral, en facilitant le développement des territoires et leur attractivité, notamment par la densification des secteurs déjà urbanisés ;
- lutter contre le mitage, autrement dit, la dispersion anarchique des constructions dans le paysage.

### **3.2 La non remise en cause du principe général d'équilibre des espaces et un enjeu « consommation de l'espace » limité**

La démarche d'identification et de localisation des différentes strates d'urbanisation de la loi Littoral redessinant l'armature urbaine du territoire du TCO se traduit par une actualisation du « schéma des boîtes », socle garantissant le respect du principe général d'équilibre entre développement urbain et la protection des ENAF ainsi affiché au DOO (orientation 01).

Le SCoT souhaite désormais renforcer sa stratégie d'aménagement équilibré en :

- préservant directement 45 000 à 46 000 ha d'ENAF
  - intensifiant l'urbanisation en priorité dans les EUR et dans une moindre mesure dans les secteurs nouvellement identifiés (espaces urbains d'appui et SDU)
- tout en autorisant le redéploiement à enveloppe urbaine constante .

Aussi, l'impact de la modification simplifiée sur la consommation de l'espace est limité...tel est le constat porté à l'évaluation environnementale laquelle, dans sa version amendée, considère que cette stratégie de densification a une incidence positive sur la préservation des ENAF et permet d'éviter l'étalement urbain.

L'argumentaire porté à l'évaluation environnementale sur l'incidence du projet de SCoT modifié sur la consommation de l'espace aurait mérité d'être davantage étayé (V. infra).

En effet, considérant :

- à ce stade de la procédure, le SCoT est tenu seulement à une démarche d'identification des critères et de localisation des villages et SDU ;
- le périmètre des secteurs identifiés reposant sur une emprise « fictive » autour des bâtis existants laquelle ne constitue pas une surface potentiellement urbanisable
- à l'échelle cartographique du SCoT (1/50 000<sup>ème</sup>), ces secteurs identifiés par des pictogrammes ne donnent pas lieu à une délimitation exacte à l'échelle parcellaire
- le cadrage par le SCoT des possibilités de construire (comblement des dents creuses au sein de l'enveloppe bâtie existante, urbanisation en continuité mesurée et proportionnée)

l'enjeu de la consommation de l'espace est peu significatif à l'échelle du SCoT modifié mais sera prégnant à l'échelle des PLU lors de la délimitation des SDU et villages, et ce à plus forte raison des possibilités de redéploiement autorisées.

### **3.3 Éléments de clarification attendus en vue d'une déclinaison opérationnelle à l'échelle des PLU**

Comme précisé en préambule, les observations ci-dessous découlent d'une lecture attentive du dossier SCoT modifié. L'objectif recherché étant d'en améliorer la compréhension en vue d'une application concrète à l'échelle communale.

Un point d'attention : la déclinaison aux documents locaux d'urbanisme se traduisant par un zonage spécifique et adapté des secteurs identifiés au SCoT seront soumis à l'avis conforme de la CDPENAF.

#### **a) Les objectifs de la modification de l'arrêté du 01<sup>er</sup> juillet 2021 et leur traduction au dossier SCoT**

La délibération du conseil communautaire du 17 décembre 2021 rappelle les objectifs de la modification précisés en page 2 du présent rapport :

- **préciser la définition des agglomérations et des villages** prévus à l'article L.121-3 du Code de l'Urbanisme **au regard de l'armature urbaine déjà définie dans le SCoT en vigueur**;
- **définir les critères d'identification des «secteurs déjà urbanisés» (SDU)** visés à l'article L.121-8 du code de l'urbanisme, **les identifier et les localiser pour les mettre en œuvre.**

La démarche initiée par le TCO porte sur deux catégories spatiales de l'article L.121-3 :

- villages
- SDU

#### **Quelle définition pour les agglomérations ?**

Au chapitre IV du livre I du rapport de présentation auquel renvoie le PADD, il a été appliqué une correspondance entre les rangs de l'armature urbaine et les trois catégories spatiales de la loi Littoral → cf tableau page 11.

Désormais, la catégorie « agglomération » correspond aux polarités de rang 1 (cœur d'agglomération), de rang 2 (pôles secondaires) et de rang 3 (villes relais)...polarités déjà identifiées et localisées au SCoT de 2016 et relevant des espaces urbains de référence.

Le critère permettant leur distinction avec les villages étant leur contribution à la structuration du territoire.

Au vu des objectifs de la modification simplifiée visant à préciser la définition des agglomérations sans les localiser, faut-il en conclure que le SCoT en vigueur répondait déjà en partie aux exigences de la loi ELAN ?

La lecture des éléments exposés au chapitre IV du livre I, notamment sur l'application de la loi de correspondance entre les rangs de l'armature urbaine et les catégories spatiales de l'article L.121-3, n'est pas aisée et, par conséquent, ne permet pas d'aboutir à une définition claire de l'agglomération au sens de la loi Littoral. Les éléments permettant sa catégorisation doivent être recherchés parmi les caractéristiques attachés aux espaces urbains de référence complétés dans le cadre de la modification. V. observations PADD.

#### **b) Volet méthodologique**

##### **▪ La notion de continuité bâtie**

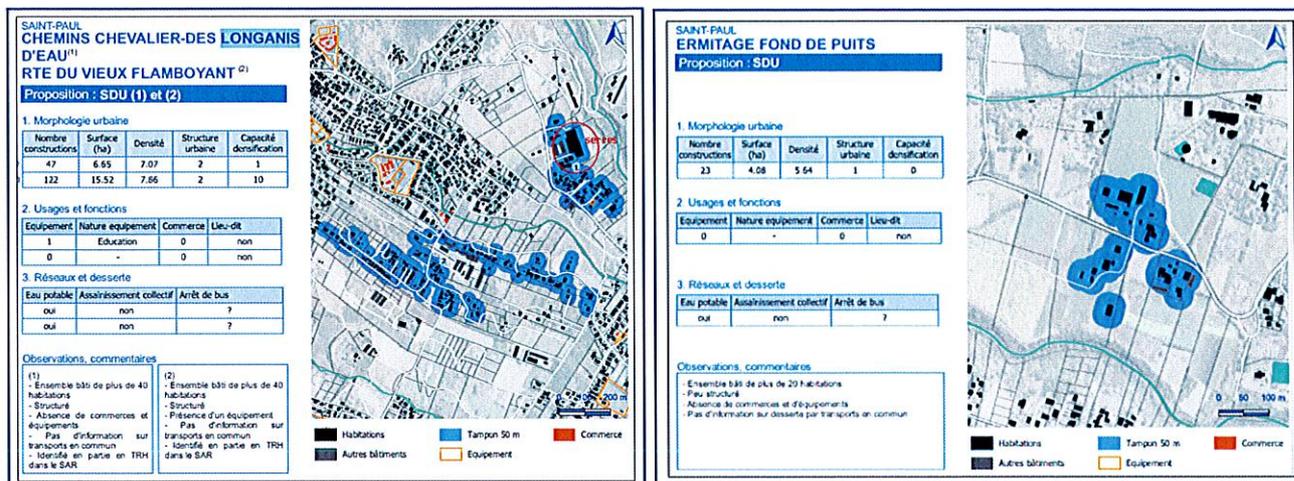
##### **Nature des bâtiments**

Comme préconisé par l'AGORAH, l'identification géomatique des secteurs considérés en continuité a été réalisée sous le prisme du nombre de bâtiments appartenant aux catégories « résidentiels » et

« indifférenciés » en raison de la difficulté d’obtenir des données fiables sur l’usage des bâtiments (source : BDTOPO catégorie résidentiel et indifférencié « usage 1 » de la couche bâtiment).

Sur quelques ensembles bâtis identifiés dans la démarche comme SDU, des unités de production animale ou végétale (serres) ont été intégrées aux périmètres définis de façon géomatique :

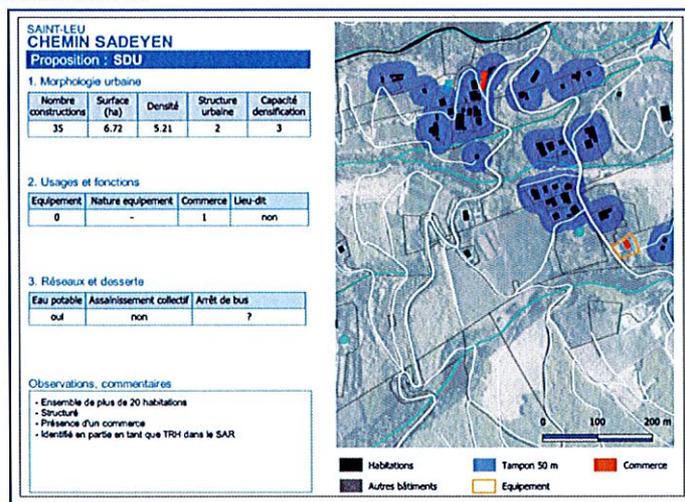
- Chemin Chevalier, des Longanis, d’Eau (Saint-Paul)
- Ermitage, Fond de Puits (Saint-Paul)



La non prise en compte de ces constructions est de nature à impacter leur catégorisation en SDU, dans la mesure où le seuil minimal des 20 constructions n’est pas atteint (Ermitage Fond de Puits à dr.) ou à générer une discontinuité du bâti (route du vieux Flamboyant à g.).

### Application de l’interdistance de 10 mètres entre groupements d’habitations de moins de 20 constructions

Cette règle retenue à l’analyse permet de considérer des sous-ensembles bâtis comme appartenant à la même entité.



Or, sur certains sites, des sous-ensembles bâtis situés à plus de 10 mètres ont été retenus à l’analyse sans donner lieu à une justification de la part du bureau d’étude.

La continuité de l’urbanisation est un des critères prédominants permettant de distinguer les SDU des espaces d’urbanisation diffuse. Par conséquent, il est d’importance majeure de clarifier voire cadrer cette notion qui sera appliquée à l’échelle des PLU et ce dans un souci de sécurisation

Par exemple : pour les sous-ensembles groupés situés à plus de 10m : analyse au cas par cas selon des critères tel type d’espace entre deux bâtis, urbanisation des parcelles contiguës...).

### La technique du faisceau d’indices

Comme précisé au point 1.1.b, le recours au faisceau d’indices permet de mieux déterminer l’intérêt et l’enjeu de classement des sites étudiés en village, SDU ou espace d’urbanisation diffuse.

Toutefois, l’absence de grille d’évaluation avec un système de notation ne facilite pas toujours la lecture des fiches. Pour certains secteurs, cette technique paraît inopérante :

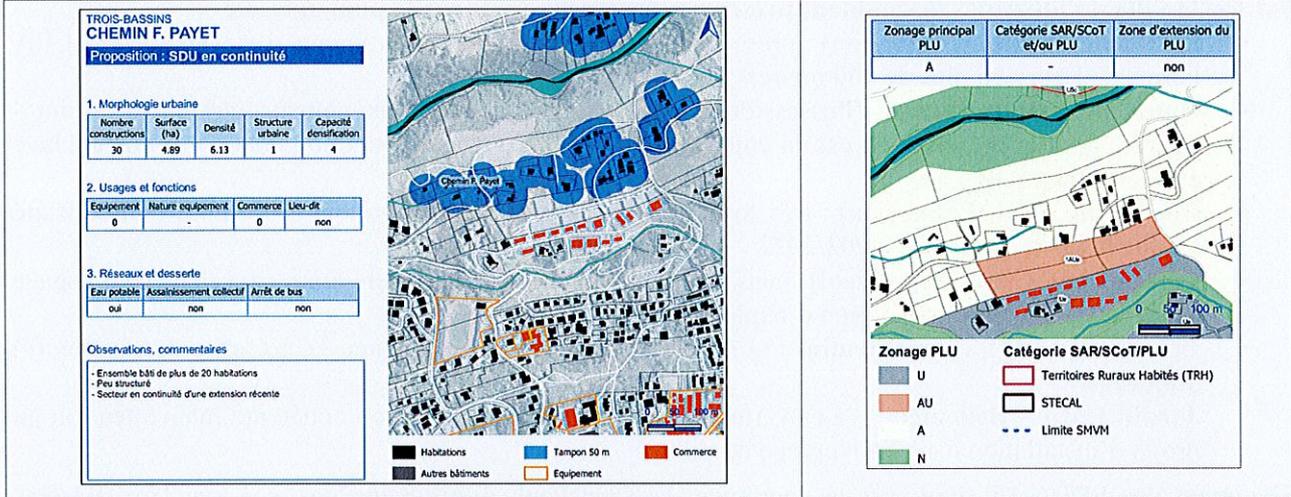
### Trois-Bassins : chemin J. Payet → SDU

Secteur situé à l'entrée de la ville par les hauts, via la RD6.

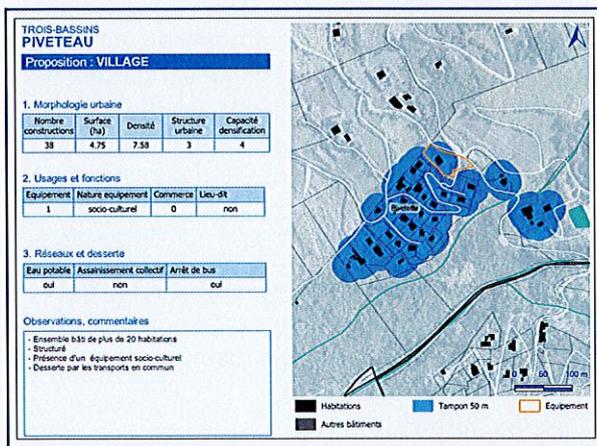
Espace bâti situé en continuité de la zone d'activité économique (ZA Bras Montvert) classés respectivement en zone A et AU au PLU en vigueur.

Ce SDU soulève des interrogations quant aux critères prises en compte pour sa qualification et localisation :

- composé de 3 sous-ensembles distincts du fait du tampon de 50 m (→ problème de discontinuité du bâti) ;
  - présence d'une construction sur la parcelle AI 457 dont la vocation reste à déterminer (bois sous tôle) et pourtant pris en compte dans le périmètre du SDU ;
  - au sein de l'enveloppe bâtie, une parcelle bénéficiant d'une AE (OL) pour un projet de MPC validé en COSDA en 2019 (AVRIL Séverin)
  - procédure TI : médiation SAFER sur parcelle AI182 située à l'entrée du secteur
- ⇒ Compte-tenu de la morphologie urbaine et de l'absence d'équipement, un classement en urbanisation diffuse aurait été adapté.



### Trois-Bassins : Piveteau → village



Situé au sud-est à proximité de la petite ravine, cet ensemble bâti est séparé du reste du territoire et relié aux quartiers « Petite Ravine » et « Cocâtre » par le chemin Piveteau.

Identifié au SAR en tant que TRH de 2,64 ha et classé en Uc au PLU en vigueur pour une surface équivalente, cet ensemble bâti de plus de 20 habitations est bien structuré à travers un maillage viaire interne (chemin des Orchidées et impasse des Lauriers). Doté d'un bâtiment socio-culturel, le secteur est desservi par les transports en commun.

Situé sur la partie rurale du territoire, en périmètre ILO (antenne 6) ce secteur est dominé par la culture de la CAS. On y trouve quelques parcelles en vergers.

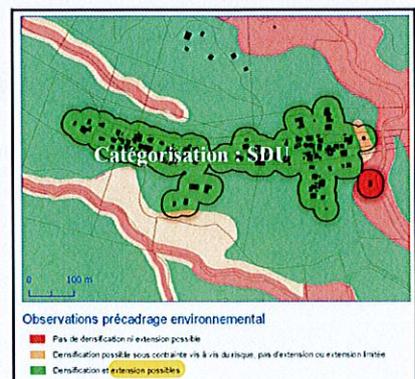
→ Par rapport aux autres secteurs étudiés, ce village est assez atypique de part sa dimension, le nombre de constructions, l'absence de commerce ; seul un bâtiment socio-éducatif à

l'entrée du site permet de structurer ce petit lieu de vie.

Par ailleurs, au regard des contraintes environnementales, ce secteur ne peut être que densifié ; l'extension y étant très limitée. La catégorisation en SDU aurait été plus appropriée.

### Le choix des indicateurs environnementaux : l'absence de la thématique agricole

Comme explicité en page 7, compte-tenu du poids des établissements humains, l'analyse à partir du faisceau d'indices urbains a été complétée par un pré-cadrage environnemental reposant également sur une analyse multicritère définissant l'état initial de l'environnement qui les caractérise. Deux enjeux ont été pris en compte correspondant aux thématiques déjà traitées dans l'état initial de l'environnement de l'évaluation environnementale de 2016 : biodiversité et risque.



Résultat :

- 67 % de la surface totale des sites pourrait faire l'objet de densification et d'extension
- 17 % de la surface totale en densification sous contrainte vis-à-vis des risques
- 15 % de la surface totale ne pouvant faire l'objet de densification ou d'extension (...)

L'interprétation des résultats laisse présager des possibilités d'extension dans plus de 60 % des sites analysés y compris dans les SDU alors que leur régime d'urbanisation ne le permet pas (v. cartographie p.15).

Ainsi indiqué au fascicule méthodologique, ce précadrage environnemental constitue une première étape du processus itératif entre analyse urbaine et évaluation environnementale laquelle dans sa version modifiée, considère que l'impact sur la consommation d'espace induite par la modification simplifiée est peu significatif (V. supra).

**Sur les 23 villages identifiés, 6 semblent présenter des enjeux forts sur le plan agricole :**

- **La Roche Moulin** (Possession) : présence siège d'exploitation et bâtiments d'élevage de la SCEA Ferme de l'Ouest à plus de 100 mètres
- **Hauts de Sainte-Thérèse** (Possession) : TRH localisé au nord du plateau agricole de Sainte-Thérèse dont la préservation est un enjeu fort au PLU en vigueur. Attention création d'une enclave agricole potentielle
- **Dos d'Âne nord** (Possession) : très forte porosité entre l'espace agricole et l'espace bâti constaté lors de la visite terrain du 08/03/2022
- **Lotissement Cross** (Saint-Paul) : actions en faveur de la reconquête/mise en valeur de l'espace agricole avoisinant (autorisation d'exploiter)
- **Bois-Rouge – Les Trois Chemins** (Saint-Paul) : secteur irrigué (antenne 3), présence de bâtiment(s) d'élevage
- **Jardin Coco – Bellemène – Les Canots** (Saint-Paul) : catégorisation cohérente mais attention au projet d'installation dans l'enveloppe du village

S'agissant des SDU : 15 situés sur la commune de Saint-Paul, 4 sur Saint-Leu et 1 sur Trois-Bassins présentent des enjeux agricoles importants : périmètre irrigué, procédures terres incultes, autorisation d'exploiter pour des projets d'installation, présence de bâtiments agricoles...

**Le précadrage environnemental, étape préliminaire de la démarche d'évaluation environnementale de la modification simplifiée n'aborde pas la question de l'incidence potentielle de la densification des SDU/villages au regard de la sensibilité agricole de chaque site et du risque d'impact potentiel au regard des nouvelles constructions.**

L'analyse géomatique de l'ensemble des secteurs réalisés à partir de ressources internes (BOS permanente, base d'autorisations d'exploiter) a permis une première évaluation des enjeux agricoles des sites retenus dans la démarche ; évaluation qui devra être affinée à l'échelle des PLU.

Aussi, il est proposé de compléter le fascicule méthodologique (actualisation du chapitre IV du livre I) comme suit :

« Ce cadrage constitue une première étape du processus « itératif » entre analyse urbaine et évaluation environnementale permettant de guider les choix :

- en termes de catégorisation entre village/SDU/urbanisation diffuse
- de préfiguration des futures dispositions du DOO du SCoT modifié et de la prise en compte des enjeux environnementaux au sein des villages et SDU (et de leurs délimitations futures dans les PLU **des communes concernées lesquelles devront procéder à une analyse fine à l'échelle parcellaire : évaluation des capacités d'accueil résiduels, prise en compte des enjeux environnementaux y compris agricoles et paysagers**).

### **c) Le projet d'aménagement et de développements durables (PADD)**

#### **▪ La définition des villages au sens de la loi Littoral**

Dans l'armature urbaine redessiné, les bourgs de proximité relevant des espaces urbains de référence et les espaces urbains d'appui nouvellement identifiés relèvent de la catégorie spatiale « villages » au sens de la loi Littoral.

Du fait de leur poids respectif dans la structuration du territoire, les conditions d'urbanisation seront sensiblement différentes :

- Bourg de proximité : rôle de place de services et donc d'équité territoriale au profit des populations
- Villages : localisés dans les TRH reconnus au SAR/SCoT de 2016, ils se caractérisent par une faible densité, une qualité de vie, un attachement à la terre, une qualité paysagère et des modes de vie et d'habiter, vecteur de cohésion sociale du monde rural.

L'enjeu en termes d'urbanisation se limite aux zones déjà habitées et l'enjeu du logement doit répondre principalement à la résorption d'habitats dégradés ou à la structuration de hameaux agricoles.

Comme pour les agglomérations et au vu des objectifs de la modification simplifiée visant à préciser la définition des villages, faut-il en conclure que le SCoT en vigueur répondait déjà en partie aux exigences de la loi ELAN ?

Une **définition générique semble complexe** tant cette catégorie spatiale recouvre des ensembles urbains n'ayant pas le même niveau d'ancrage au niveau du territoire.

Cas des TRH situés dans le périmètre du SNVM catégorisés en village : hors analyse, ces secteurs n'ont pas été étudiés.

Deux d'entre eux (chemin Surprise à Saint-Leu et chemin Vanille à Saint-Paul) ont fait l'objet d'une visite terrain et au vu de leur morphologie urbaine (peu structuré, densité variable faible à moyenne, faible niveau d'équipement voire nul), ces secteurs correspondent peu ou prou aux caractéristiques des espaces urbains d'appui nouvellement définis dans l'armature urbaine.

#### ▪ Une **ligne d'action supplémentaire en faveur de l'économie les loisirs et du tourisme** – Objectif 7

Ajout au PADD d'une quatrième ligne d'action :

*Développer le « tourisme nature » en préservant la possibilité de réaliser des projets touristiques en zonage spécifique identifiées dans les PLU en vigueur en décembre 2021 et nécessaires notamment à la diversification agricole et au développement touristique des hauts*

Cette ligne d'action apportée post réunion PPA et ne faisant l'objet de justification au dossier SCoT soulève plusieurs interrogations et observations :

- cette disposition est-elle une conséquence de la mise en œuvre de l'article 42 sur le devenir des zones Nto délimitées aux PLU des communes de Trois-Bassins et Saint-Paul? Vu la fin de la période transitoire instaurée pour la mise en œuvre dudit article par les documents de planification, quel en est le fondement réglementaire?
- au vu des objectifs visés, il conviendrait de vérifier les règles de constructibilité définies au règlement écrit des PLU concernés ;
- compte-tenu des voies d'action en faveur du développement de l'économie agricole déclinées à l'objectif 8 du PADD prévoyant notamment « la diversification touristique sous forme de projets d'agri-tourisme », cette nouvelle ligne d'action ne paraît pas pertinente.

### **d) Le document d'orientation et d'objectifs**

#### ▪ **Orientation 01 – Principe d'équilibre des usages de l'espace**

##### • **Notion de continuité**

La modification simplifiée du SCoT se traduit par l'introduction au DOO de notions propres à la « loi littoral », telle que la continuité.

Comme indiqué en page 14, en vu de la sécurisation des procédures de modifications qui seront lancées à l'échelle des PLU et pour une bonne compréhension des communes, il est demandé de clarifier cette notion laquelle peut paraître simple car supposant une solidarité avec l'existant mais peut être appréciée au travers

de critères supplémentaires, tels les caractéristiques de l'espace concerné, le type d'occupation des parcelles contiguës...

- **Caractère modéré des possibilités d'urbanisation en continuité des villages (hors Mafate)**

Il est attendu des éléments d'appréciation à l'attention des communes lors de la modification de leur PLU. (exemple de critère : l'extension de villages ne devrait pas compromettre l'intensification prioritaire des agglomérations )

- **SDU – ajouts proposés**

« (...)

- s'agissant des SDU, par la seule densification de l'enveloppe bâtie (comblement de dents creuses, division parcellaire, changement de destination ou opération de démolition-reconstruction), au travers des formes urbaines adaptées correspondant à la loi Littoral (constructions nouvelles à des fins d'amélioration de l'offre de logement, d'hébergement ou de services publics)

- **Délimitation des espaces nouvellement identifiés aux PLU**

« Ces espaces, identifiés au rapport de présentation, sont localisés dans les cartographies (...). Leur délimitation au sein des PLU, tiendra compte des particularités locales relatives à l'environnement, aux risques, aux paysages et aux capacités d'accueil »

**Cette disposition, copié-collé de l'article L.121-3 CU, tend à faire porter aux PLU les obligations qui incombent au SCoT :**

« Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L.121-8, et en définit la localisation. »

Par « espaces », le DOO vise-t-il les trois catégories spatiales de la loi Littoral ou ceux ayant fait l'objet de la modification simplifiée, à savoir les espaces urbains d'appui (villages) et les SDU ?

La rédaction devra être clarifiée avec une vigilance sur les SDU dont la délimitation aux PLU devra donner lieu à un traitement affiné ; à savoir : une délimitation à l'échelle parcellaire au plus près du bâti existant et adaptée au contexte local (évaluation de leur capacité résiduelle, prise en compte des contraintes environnementales y compris agricoles et paysagères).

## ▪ **Orientation 07 – L'intensification urbaine et les redéploiements des possibilités d'urbanisation**

Proposition de rédaction :

2°) Ils (les redéploiements) s'accompagnent dans les PLU, d'un classement en N ou A des espaces urbains de référence concernés, **sous réserve de la démonstration qu'ils ne sont pas artificialisés, de leur réaffectation à un usage agricole ou naturel**, et ce pour une surface a minima égale à la surface redéployée (...)

### **e) L'évaluation environnementale**

Point à expertiser dans l'analyse matricielle :

→ Incidence potentielle de la densification des SDU/villages au regard de la sensibilité agricole de chaque site et du risque d'impact potentiel au regard des nouvelles constructions.

En effet, la densification peut entraîner des conflits d'usage : présence de bâtiments d'élevage (périmètres de réciprocité), création d'enclaves agricoles, difficulté d'accès aux exploitations....

Proposition d'ajout : « **Le SCoT demande aux PLU de tenir compte des enjeux agricoles dans la délimitation des SDU** »

#### 4. Avis DAAF

Pour ce premier exercice de mise en œuvre des évolutions apportées par la loi ELAN à l'échelle des SCoT, il convient de saluer la qualité de la démarche opérée par le Territoire de la Côte Ouest dans des délais contraints ; démarche consensuelle ayant abouti à un projet de modification adapté aux réalités du territoire, réaffirmant le principe des grands équilibres et conforme à l'esprit de la loi ELAN : lutte contre l'urbanisation diffuse et son corollaire, l'artificialisation des sols.

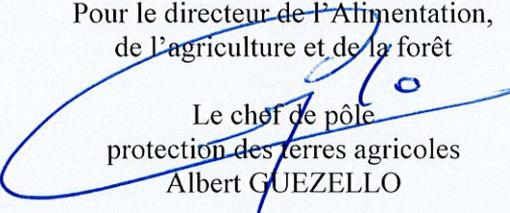
Sous l'apparence d'une modification simplifiée, la démarche d'identification des villages et surtout des secteurs déjà urbanisés, nouvelle catégorie spatiale introduite par la loi ELAN, a nécessité une mise en conformité du SCoT dans ses différentes composantes. Ce processus constituant la première étape préfigurant les modifications des PLU à venir, l'ensemble du dossier SCoT a fait l'objet d'une lecture attentive.

Aussi, les observations voire les propositions formulées, loin de remettre en cause la qualité de la démarche, s'inscrivent dans un objectif de clarification du document en vu de son application opérationnelle à l'échelle communale.

La DAAF émet un avis favorable sur le projet de modification. Toutefois, des éléments de réponse sont attendus sur les points de vigilance signalés :

- méthodologie : nécessité de cadrer la notion de continuité du bâti, la prise en compte de l'enjeu agricole dans le choix des indicateurs environnementaux
- PADD/DOO : attention aux éléments de définition permettant de catégoriser les différentes strates d'urbanisation de la loi Littoral, justification de la nécessité d'une ligne d'action supplémentaire en faveur de l'économie touristique, précision des conditions d'urbanisation des SDU.

Pour le directeur de l'Alimentation,  
de l'agriculture et de la forêt

  
Le chef de pôle  
protection des terres agricoles  
Albert GUEZELLO

