

**Monsieur le Président
Territoire de la Côte Ouest**

1 rue Eliard Laude
BP 50049
97 822 Le Port Cedex

Sainte-Clotilde, le 23 mars 2022

Objet : modification simplifiée du SCoT

Monsieur le Président,

Vous nous avez adressé, pour avis, au titre de Personne Publique Associée, le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) modifié et nous vous en remercions. Nous vous communiquons en retour l'avis du Syndicat du Sucre accompagné de la note jointe à ce courrier qui détaille nos observations et nos propositions.

Selon l'observatoire du SCOT, entre l'approbation du SCOT en 2013 et 2019, environ un quart de l'étalement urbain sur le territoire du TCO s'est effectué en marge de l'armature urbaine et/ou dans les territoires ruraux habités. La modification simplifiée du SCOT en réponse à l'article 42 de la Loi ELAN représente donc une double opportunité pour traiter des enjeux prégnants du territoire :

- actualiser et harmoniser les régimes d'urbanisation des *territoires ruraux* à l'échelle du SCOT et permettre aux communes d'apporter une réponse maîtrisée aux besoins des populations concernées soit environ 22 000 habitants ou 10% de la population du TCO,
- freiner la progression de l'urbanisation diffuse et protéger concomitamment la vocation agricole et naturelle des sols et leurs aménités (paysage, biodiversité, économie et production, réduction des risques naturels, puit carbone...).

Nous tenons, en premier lieu, à saluer l'effort d'explication et de clarté déployé par les auteurs du SCOT pour expliciter la méthode et le processus d'arbitrage qui ont guidé la modification du SCOT.

Nous regrettons cependant que parmi les critères retenus pour l'identification et la hiérarchisation des ensembles bâtis, les enjeux agricoles propres aux différents terroirs du TCO n'aient pas été pris en compte. Des critères agricoles complémentaires aux indicateurs urbains et environnementaux utilisés permettraient d'étayer les choix de hiérarchisation à l'aune des objectifs existants du PADD du SCOT relatifs à la protection et la valorisation des espaces agricoles et au renforcement de l'économie productive.

Il s'agit notamment de favoriser la compacité et la continuité des bassins de production et de préserver les espaces de meilleur potentiel agronomique. Si les nouveaux régimes d'urbanisation des *Secteurs Déjà Urbanisés (SDU)* et des *Villages* autorisés par le législateur nous paraissent opportuns, leur mise en œuvre sur le territoire doit absolument prévenir tout impact négatif éventuel sur les conditions d'exploitation agricole des terrains à proximité. En ce sens, la catégorisation des sites opérée par le SCOT est primordiale pour atteindre ces objectifs.

C'est pourquoi nous souhaitons proposer **un changement de catégorisation pour 9 des 120 sites analysés.**

Par ailleurs, il est souhaitable que la traduction dans le SCOT des dispositions de l'article 42 de la Loi ELAN et sa déclinaison opérationnelle dans les Plans Locaux d'Urbanisme permettent à la fois de freiner la dégradation du foncier agricole tout en favorisant les conditions d'exploitation. Pour cela nous proposons que le SCOT introduise dans le DOO des mesures de cadrage visant à :

- d'une part, **conditionner la constructibilité des dents creuses des SDU et des villages à la démonstration de leur absence d'impact négatif sur les terres et les exploitations agricoles,**
- d'autre part, **favoriser, par un dispositif adapté de maîtrise foncière, la mobilisation de ces dents creuses pour répondre, le cas échéant, aux nécessités de construction des exploitations agricoles (logements-sièges d'exploitation)**

Nous préconisons également que le recensement et le suivi des bâtiments agricoles au regard des règles d'urbanisme existantes et des règles nouvelles introduites par la loi Elan soient centralisés à l'échelle du SCOT et que des indicateurs d'évolution soient intégrés à l'observatoire du SCOT.

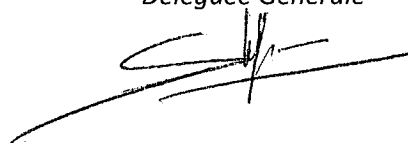
La délimitation des villages et plus encore des SDU est présentée par le SCOT comme un point d'arrêt de l'étalement urbain sur les espaces ruraux de l'Ouest. La mobilisation des dents creuses apporte des solutions supplémentaires pour répondre aux besoins des populations et le cas échéant aux besoins des exploitations agricoles. **Les conditions sont alors réunies pour mettre en œuvre des règles pérennes de protection du potentiel agronomique, de maintien des conditions d'exploitation présentes et futures et de stricte limitation de l'artificialisation des sols agricoles.**

Le Conseil Communautaire, en s'appuyant sur le SCOT, est fondé à initier la création de Zones Agricoles Protégées, à encourager la création de PAEN sur son territoire et à instaurer des coupures d'urbanisation. Nous souhaiterions que le Document d'Orientations et d'Objectifs du SCOT utilise et intègre ces opportunités afin de renforcer la concrétisation des objectifs existants affirmés dans le PADD en matière de protection des espaces agricoles et de renforcement de l'économie productive.

Notre avis sur le projet de SCOT modifié est favorable : la déclinaison sur le territoire du TCO des dispositions de l'article 42 de la loi ELAN concourt à une meilleure maîtrise de l'urbanisation diffuse. Notre contribution vise à en accroître la portée au service de la protection et du renforcement des espaces et de l'économie agricoles. La déclinaison opérationnelle de ces dispositions dans les Plans Locaux d'Urbanisme sera déterminante pour leur efficacité et nous souhaiterions être associés aux travaux qui seront conduits par les communes du TCO.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos respectueuses salutations.

Sylvie LE MAIRE
Déléguée Générale



Note technique relative au
projet de modification simplifiée du
Schéma de Cohérence Territoriale du Territoire de la Côte Ouest
arrêté le 17 décembre 2021

L'évolution de la loi Littoral par l'article 42 de la loi ELAN qui entraîne la modification simplifiée du SCOT trouve sur le TCO une résonance presque inattendue puisqu'elle concerne la totalité du territoire du SCOT et qu'elle vient révéler, du moins quantifier et spatialiser, l'importance de l'urbanisation diffuse existante, dont une partie seulement étaient prise en compte jusqu'à présent à travers la délimitation des Territoires Ruraux Habités (TRH) du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) ou les STECAL¹ des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

Les auteurs du SCOT constatent que « *l'urbanisation est partout* » sur la vaste planèze de l'Ouest et font appel à la notion d'*archipel* pour en décrire la morphologie et le fonctionnement. Cette image, certes, met en évidence les particularités, les caractéristiques et les relations entre les *quartiers* ou les *établissements de population*. Elle trouve cependant ses limites en considérant que ces quartiers présentés comme isolés s'étendent progressivement pour finalement se rejoindre. Cet étalement impacte des espaces naturels minoritairement et majoritairement des espaces et l'économie agricoles ainsi que les capacités de production du territoire.

Selon l'observatoire du SCOT, environ un quart de l'étalement urbain sur le territoire du TCO s'est effectué en marge de l'armature urbaine et/ou dans les territoires ruraux habités entre l'approbation du SCOT en 2013 et 2019.

La modification simplifiée du SCOT représente alors une double opportunité pour traiter des enjeux prégnants du territoire :

- actualiser et harmoniser les régimes d'urbanisation des *territoires ruraux* à l'échelle du SCOT et permettre aux communes d'apporter une réponse maîtrisée aux besoins des populations concernées soit environ 22 000 habitants ou 10% de la population du TCO,
- freiner la progression de l'urbanisation diffuse et protéger concomitamment la vocation agricole et naturelle des sols et leurs aménités (paysage, biodiversité, économie et production, réduction des risques naturels, puits carbone...).

Ainsi la détermination des critères d'identification des villages, agglomérations et autres Secteurs Déjà Urbanisés (SDU) (C. urb. L.121-3) interroge nécessairement les liens fonctionnels entre le bâti et l'urbanité d'une part et d'autre par les objectifs et la multifonctionnalité attachés aux espaces de production agricole.

Aussi, les six points suivants qui résument nos observations visent à favoriser une approche conjuguant enjeux urbains et agricoles.

¹ Secteurs de Taille et de Capacités d'Accueil Limités

➤ **Analyser les enjeux agricoles des terroirs pour la délimitation des villages et des SDU**

Il convient en premier lieu de saluer l'effort d'explication et de clarté déployé par les auteurs du SCOT quant à la méthode et aux arbitrages qui ont guidé la modification du SCOT. Cependant **nous regrettons que les critères retenus pour l'identification et la hiérarchisation des ensembles bâtis ne prennent pas en compte les enjeux agricoles propres au différents terroirs du TCO**. La hiérarchisation des ensembles bâtis identifiés doit servir et décliner les objectifs 1 et 5 du PADD du SCOT relatifs à la protection et la valorisation des espaces agricoles et au renforcement de l'économie productive : il s'agit de favoriser les conditions d'exploitation et de développement économique des acteurs agricoles ou industriels en :

- préservant les espaces de meilleur potentiel agronomique et les terrains ayant bénéficié d'investissements publics ou privés pour leur équipement et l'amélioration de leur potentiel agricole,
- favorisant la compacité et la continuité des bassins de production,
- en limitant les potentiels conflits d'usage et de voisinage,
- en privilégiant la protection des secteurs offrant les meilleurs avantages comparatifs quant aux conditions de production ou d'écoulement des produits,
- facilitant le fonctionnement des territoires ruraux et par exemple les déplacements et les flux agricoles.

Par ailleurs, si les critères retenus s'attachent à caractériser les ensembles bâtis et à analyser les capacités d'accueil, ils ne présentent pas de justification des besoins conduisant à arbitrer entre villages, SDU et urbanisation diffuse. De plus, les impacts éventuels de la densification modérée ou des extensions en continuité des SDU et des villages identifiés sur les conditions d'exploitation agricole des terrains autour ne sont pas évalués ou pris en compte : réduction des zones d'épandage, extensions des zones de non-traitement, respect ou modification de la règle de réciprocité pour les bâtiments d'élevage...

➤ **Modifier la hiérarchisation de 9 des 120 sites analysés**

L'analyse des enjeux agricoles nous conduisent à demander les modifications suivantes du projet :

- Classer le secteur **Chemin de Ligne** à Saint-Paul en *Secteur Déjà Urbanisé* au lieu de *Village*,
- Laisser en *urbanisation diffuse* au lieu d'un classement en *Secteurs Déjà Urbanisés* des quartiers

A Saint-Paul :

- | | |
|--|----------------------------------|
| - Chemin Du Cimetiere, R.Delisle-Rue Tauran | - Chemin Crescence |
| - Delisle Mondon Persee 2 | - Rte du Vieux Flamboyant |
| - Chemin Gardenat | - Le Guillaume Jardin |

A Saint-Leu :

- **Chemin Sadeyen**

A Trois-Bassins :

- **Chemin F.Payet**

Les motifs de ces propositions et les caractéristiques de ces secteurs sont présentés en Annexe.

➤ **Compléter le DOO pour conditionner la constructibilité des dents creuses des SDU et des villages**

Les constructions en dents creuses dans les villages et dans les SDU identifiés sont susceptibles d'altérer les conditions d'exploitation des terrains agricoles à proximité en créant ou en accentuant des servitudes ou des règles de distance existantes : principe de réciprocité autour des bâtiments d'élevage, épandage d'effluents ou d'engrais organiques ou minéraux...

Nous proposons de compléter le paragraphe A de l'orientation O6 du DOO (p.25) par cette disposition :

« Au sein des Secteurs Déjà Urbanisés et des Villages les développements urbains sont conditionnés à la démonstration que le bâti projeté et son usage ne modifieront pas les conditions d'exploitation des terrains agricoles en continuité. »

Nous proposons de plus que le dernier point de l'orientation O1 (p.8) « Principe d'équilibre des usages de l'espace » du DOO modifié soit complété comme suit :

- [...] Leur délimitation au sein des PLU, tiendra compte des particularités locales relatives à l'environnement, aux risques, **au potentiel et aux activités de production agricole**, aux paysages et aux capacités d'accueil.

➤ **Privilégier et favoriser la mobilisation des dents creuses des SDU pour répondre aux besoins de constructions liés aux exploitations agricoles**

En respectant les conditions de constructibilité que nous venons d'évoquer, l'évolution de la loi littoral qui fonde la modification du SCOT et destinée à être déclinée dans les PLU va créer un gisement ou des réserves de parcelles constructibles, en dents creuses, au sein des villages et des SDU déterminés, c'est-à-dire à proximité immédiate des espaces ou des exploitations agricoles. **Il est souhaitable que ces réserves puissent en partie être mobilisées pour répondre aux besoins des exploitations agricoles.**

Cela vise à freiner la dégradation du foncier agricole (morcellement, mitage, renchérissement) qui pénalisent tout autant les travaux agricoles, l'installation et la transmission et l'efficacité des moyens techniques et financiers alloués aux opérateurs, tels que la SAFER, en charge de mettre en œuvre les politiques publiques de régulation, de mise en valeur ou d'aménagement du foncier agricole.

Il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre, à l'échelle du TCO ou de ses communes, des dispositifs de maîtrise foncière adaptés et selon un cadre et des modalités d'actions partagés entre les collectivités et les opérateurs fonciers SAFER-EPFR.

Nous proposons de compléter la recommandation R3 du DOO (p.17) dans ce sens :

L'engagement des communes, en liaison avec la profession agricole et les services compétents, dans les démarches aboutissant à la réalisation de pré-études de développement agricole durable, **à des dispositifs de maîtrise foncière des dents creuses des Secteurs Déjà Urbanisés et des villages pour répondre le cas échéant aux besoins de constructions nécessaires aux exploitations (logements agricoles, sièges d'exploitation, hébergement)**, et à la création de zones agricoles protégées est encouragé. De telles démarches concernent, notamment, les espaces agricoles localisés dans les lisières urbaines définies à l'orientation **O9**.

➤ **Assurer le suivi des constructions agricoles autorisées**

La loi ELAN modifie les règles d'urbanisme littoral applicables aux constructions agricoles. En particulier, l'article L.121.10 du code de l'urbanisme précise que des constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles qui seraient autorisées en dehors des espaces proches du rivage (SMVM) auront interdiction de changer de destination. Par ailleurs, les PLU peuvent désigner les bâtiments agricoles, existants antérieurement à la Loi Elan, autorisés à changer de destination.

Nous préconisons que le recensement et le suivi des bâtiments agricoles concernés par ces dispositions soient centralisés à l'échelle du SCOT et que des indicateurs d'évolution soient intégrés à l'observatoire du SCOT.

➤ **Garantir à long terme le maintien du potentiel productif (ZAP, PAEN, Coupure d'urbanisation)**

L'économie agricole du TCO recouvre des formes et des enjeux multiples et différenciés selon les terroirs. Au-delà de ses limites administratives, le TCO contribue de manière prépondérante au projet agricole et agro-industriel de La Réunion. Il est notamment partie prenante des orientations et des objectifs départementaux partagés et déclinés dans le plan AgriPéi 2030 et dans les conclusions des travaux du Comité de Transformation de l'Agriculture Réunionnaise. Il convient d'insister sur les complémentarités voire les interdépendances et les enjeux communs qui existent entre les différentes filières de production. Cela conditionne leur développement, les équilibres économiques et sociaux et la trajectoire maîtrisée de progression de l'autonomie alimentaire. Il demeure plus que jamais indispensable d'inscrire dans les documents de planification et d'urbanisme des garanties à long terme de maintien et de protection du potentiel de production.

La délimitation des villages et plus encore des SDU est présentée par le SCOT comme un point d'arrêt de l'urbanisation continue des vastes espaces ruraux de l'Ouest. Les nouvelles dispositions de la loi Littoral pour la mobilisation des dents creuses apporte des solutions supplémentaires pour répondre aux besoins des populations et le cas échéant aux besoins liés aux exploitations agricoles comme le soulignent à juste titre les ajouts au PADD du SCOT relatifs aux villages et aux SDU (p.33-34).

Les conditions sont alors réunies pour mettre en œuvre par nécessité et avec volontarisme des règles pérennes de protection du potentiel agronomique, des conditions d'exploitation présentes et futures d'exploitation et de stricte limitation de l'artificialisation des sols agricoles.

Le Conseil Communautaire, en s'appuyant sur le SCOT, est fondé à initier la création de Zones Agricoles Protégées (C. rur. L112-2), à encourager la création de PAEN (C. urb. L113-15) sur son territoire, à instaurer des coupures d'urbanisation (C. urb. L121-22). Nous souhaiterions que le DOO du SCOT utilise et intègre ces opportunités afin de renforcer la matérialisation des objectifs existants affirmés dans le PADD.

ANNEXE

➤ Propositions de modification de la hiérarchisation de 9 sites

Commune	code SCOT	projet SCOT modifié	nom secteur	Demande de classement
Saint-Paul	J	Village	Chemin de Ligne	SDU
Saint-Paul	44	SDU	Chemin Du Cimetiere, R.Delisle-Rue Tauran	Urbanisation diffuse
Saint-Paul	41	SDU	Delisle Mondon Persee 2	Urbanisation diffuse
Saint-Paul	36	SDU	Chemin Gardenat	Urbanisation diffuse
Saint-Paul	37	SDU	Chemin Crescence	Urbanisation diffuse

Motifs :

- ➔ Point d'arrêt de l'étalement urbain dans des secteurs de très fort potentiel agronomique.

Caractéristiques et dynamiques :

Activités agricoles

Fort potentiel agronomique en canne à sucre et maraîchage
Périmètre irrigué en service
Présence de sièges d'exploitation

Morcellement cadastral, division des unités foncières
Diffusion du bâti, mitage des espaces agricoles (décohabitation et accueil de nouvelles populations)

Développement urbain

Proximité des centralités urbaines structurantes et de plusieurs villages et SDU avec des capacités d'accueil :

- La Saline et Tan Rouge
- village Ravine Daniel Ho Fo Villentroy, Bras Canot
- 12 SDU

Dynamique d'étalement des bourgs et ville relais.
Fractionnement des espaces cultivés

Commune	code SCOT	projet SCOT modifié	nom secteur	Demande de classement
Saint-Paul	26	SDU	Rte du Vieux Flamboyant	Urbanisation diffuse

Motifs :

- ➔ Maintenir l'intégrité de la zone agricole entre Tan Rouge et Plateau Caillou/Saint-Gilles les Hauts.

Caractéristiques et dynamiques :

Activités agricoles

Fort potentiel agronomique en canne à sucre et maraîchage
Périmètre irrigué en service
Présence de sièges d'exploitation et d'élevages

Emiettement des unités foncières
Distorsion des prix du foncier agricoles, spéculation

Développement urbain

Proximité de centralités urbaines structurantes

Fractionnement des espaces agricoles par le développement résidentiel

Commune	code SCOT	projet SCOT modifié	nom secteur	Demande de classement
Saint-Paul	19	SDU	Le Guillaume Jardin	Urbanisation diffuse

Motifs :

- ➔ Limiter l'urbanisation à la zone U6c existante au PLU

Caractéristiques et enjeux :

Le secteur présente de fortes potentialités agronomiques mais le parcellaire cadastral est morcelé et c'est l'un des secteurs agricoles les plus mités, artificialisés de Saint-Paul. Il est souhaitable de strictement circonscrire la zone U6c existante au PLU sans ouvrir de possibilités de redélimiter et d'étendre ce secteur. Il s'agit notamment de favoriser la mise en valeur des terrains agricoles et d'éviter d'accroître les contraintes réglementaires liées à la proximité d'habitations.

Commune	code SCOT	projet SCOT modifié	nom secteur	Demande de classement
Saint-Leu	1	SDU	Chemin Sadeyen	Urbanisation diffuse

Motifs :

- ➔ Préserver les conditions d'exploitation des espaces agricoles

Caractéristiques et dynamiques :

Le secteur présente de bonnes potentialités agronomiques et des terrains à valoriser. Le développement résidentiel du secteur « Chemin Sadeyen » accentuerait la continuité bâtie entre le Secteur Déjà Urbanisé « Les Colimaçons les Hauts » et les Villages de la Chaloupe Saint-Leu et de La Petite Ravine.

Commune	code SCOT	projet SCOT modifié	nom secteur	Demande de classement
Trois-Bassins	1	SDU	Chemin F. Payet	Urbanisation diffuse

Motifs :

- ➔ Préserver les conditions d'exploitation des espaces agricoles

Limiter à l'existant le bâti résidentiel développé en zone A sur des terrains à fort potentiel. Bâti non structuré, en continuité d'une extension récente et qui génère des servitudes réglementaires pour l'exploitation des terrains agricoles.