

RAPPORT : /DADT/20130048

EVOLUTION DU SCHEMA D'AMENAGEMENT REGIONAL



ASSEMBLEE PLENIERE DU CONSEIL REGIONAL

REUNION DU
12 DÉCEMBRE 2013

Rapport /DADT/2013 /48

Objet : Evolution du SCHEMA D'AMENAGEMENT REGIONAL

Le présent rapport a pour objet de solliciter votre décision sur les évolutions du Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion à mettre en oeuvre.

I- RAPPEL DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

1-1 Le SAR un document de planification territoriale opposable

La loi n° 84-747 du 2 août 1984, relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, confère aux Conseils Régionaux des régions d'Outre Mer des compétences particulières en matière de planification d'aménagement du territoire.

L'article L 4433-7 du Code Général des Collectivités Territoriales précise que le Schéma d'Aménagement Régional qui "*fixe les grandes orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux technologies de l'information et de la communication*".

Selon les termes de l'article L 4433-15 le SAR, "*vaut schéma de mise en valeur de la mer, tel qu'il est défini par l'article 57 de la loi 83-8 du 7 janvier 83 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral. Les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du schéma d'aménagement régional*". Les projets d'équipements et d'aménagements liés à la mer, tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs, doivent y être mentionnés.

Le Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion est élaboré à l'initiative de la Région et est approuvé par décret en Conseil d'Etat. Le premier SAR a été approuvé le 6 novembre 1995.

Il a été mis en révision les 05 novembre 2004 et 04 janvier 2008, puis adopté par l'assemblée plénière du Conseil Régional le 14 décembre 2010 et approuvé par décret n°2011-1609 paru le 22/11/2011. Il est donc opposable aux documents d'urbanisme locaux (SCOT et PLU) qui doivent être compatibles au SAR dans un délai de 3 ans.

1-2 Rappel des orientations du SAR/SMVM

Le SAR de 2011 a défini 4 orientations :

- Répondre aux besoins d'une population croissante et protéger les espaces naturels et agricoles,
- Renforcer la cohésion de la société réunionnaise dans un contexte de plus en plus urbain,
- Renforcer le dynamisme économique dans un territoire solidaire,
- Sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques.

Le SMVM a défini 3 orientations :

- Protéger les écosystèmes littoraux,
- organiser les activités littorales,
- contenir le développement urbain.

Par ailleurs, la mise en oeuvre du SAR fait l'objet d'un suivi annuel avec l'installation en décembre 2012 de la commission de suivi du SAR et également au travers des 23 indicateurs d'impact environnemental.

II- LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES DU SAR RÉUNION APPROUVÉ LE 22/11/2011

2-1 Rappel des ajustements effectués en 2010

En 2010, avant l'approbation du SAR et compte tenu de l'avancement de la procédure, des ajustements ont pu être apportés par la Région sur les points suivants :

- La Ville de Saint-Benoît identifiée en tant que pôle principal du bassin de vie EST,
- La prise en compte du Réseau Régional de Transports Guidé (RRTG),
- Le classement des « Pitons, cirques et remparts » de l'île de La Réunion au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO le 1^{er} août 2010,
- L'abandon du projet de la Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise.

Il s'agit désormais de voir les éventuelles évolutions à apporter au document en lien avec les priorités de la Région.

2-2 Les évolutions possibles du SAR Réunion approuvé le 22/11/2011

Les évolutions possibles sont prévues par des dispositions législatives et réglementaires :

- a) **La révision totale ou partielle** (article L 4433-7 du CGCT) : « *Au plus tard à l'expiration du délai de 10 ans à compter de la date d'approbation, le conseil régional procède à une analyse du schéma notamment du point de vue de l'environnement et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle ».*
- b) **Les modifications de SAR** (article L 4433-7 du CGCT) suite à la loi Grenelle 2 portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) : « *Le schéma d'aménagement régional peut être modifié par décret en Conseil d'État, à condition que la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du schéma* ».
- c) **Particularité en secteur SMVM** (article L 4433-9 du CGCT) : « *Si la modification porte atteinte aux dispositions du chapitre du schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer, l'avis du représentant de l'État dans la région est également sollicité* ». (article L 4433-9).

d) **La mise en compatibilité du SAR** applicable à compter du 1^{er} avril 2014 (article L 4433-10-1)

L'ordonnance n°2013-888 du 3 octobre 2013 prévoit la mise en compatibilité du SAR en application de l'article L 300-6-1 de l'urbanisme : « *L'Etat et ses établissements publics, les collectivités locales .../... peuvent se prononcer par une déclaration de projet sur l'intérêt général d'action ou une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de constructions* ».

.../...

« *Lorsque la déclaration de projet est adoptée par l'Etat, elle peut procéder aux adaptations nécessaires .../... d'un schéma d'aménagement régional des régions d'outre mers.../...* ».

Dans cette situation, les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du schéma font l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de la région et des personnes publiques associées mentionnées au L 4433-9. Ce dernier article mentionne « *les personnes associées à l'élaboration l'Etat, le département, les communes ainsi que les établissements de coopération intercommunale. Les chambres consulaires le sont également à leur demande, ainsi que les organisations professionnelles* ». L'avis des conseils consulaires est joint au dossier soumis à enquête.

III – LES ÉVOLUTIONS SOUHAITÉES EN LIEN AVEC LES PRIORITÉS DE LA RÉGION

Les évolutions du SAR souhaitées par la collectivité concernent notamment le tourisme avec la réhabilitation et la création de bassins de baignade, ou encore la réalisation d'écologes, les transports avec l'inscription du transport par câble au SAR (non prévu au SAR), le stockage d'hydrocarbures, de réserver les possibilités d'extension et de développement des capacités de l'aéroport de Pierrefonds, ... etc.

3-1. Le volet tourisme

Cette problématique a fait l'objet d'un examen et d'un suivi dans le cadre du comité opérationnel stratégique du tourisme COST notamment lors de 2 réunions du 29 janvier 2013 et du 12 novembre 2013.

- **Contexte, problématique et enjeux des bassins de baignade**

L'activité balnéaire à La Réunion est concentrée au niveau des plages coralliennes de la côte Ouest et Sud de l'île, du Cap La Houssaye à Saint-Pierre. Cette zone présente des formations récifales qui protègent le littoral des fortes houles. La longueur du linéaire de ces plages coralliennes est réduite avec 25 kilomètres, soit 12 % des côtes. La côte Ouest compte la majorité des plages de l'île : Saint-Gilles-l'Ermitage Les Bains, Trois-Bassins et Saint-Leu. Toutes ces plages coralliennes sont situées dans la réserve Nationale Naturelle où les enjeux de protection de la biodiversité et des habitants marins sont importants. En dehors de ces zones, les possibilités d'activités balnéaires sont réduites.

Parallèlement, les pics de fréquentation démontrent une saturation potentielle des plages aggravé du fait de la crise requin. Dans ces conditions, la demande de plus en plus importante des résidents d'orienter leurs loisirs vers la mer, associée au développement de l'activité touristique, doit être prise en compte dans les politiques de gestion du littoral.

C'est pourquoi, le Schéma de Développement et d'Aménagement du Tourisme de La Réunion préconise la création de nouveaux bassins en mer. Le Conseil Régional a missionné dès 2004 le BRGM pour réaliser une sélection de 16 sites potentiels de bassins de baignade sur l'ensemble des côtes et une mission a été confiée en 2013 à la SPLA Maraina.

L'objectif de cette opération est de renforcer l'attractivité touristique de la destination, tout en répondant au besoin d'adaptation des projets aux seuils de capacité d'accueil des sites sensibles au plan écologique. La prise en compte de la problématique requiert d'accélérer le développement de sites de baignade sécurisés, d'autant que la pression sur les milieux sensibles augmente avec les fermetures (provisoires) de certains sites de baignade.

L'aménagement de nouvelles zones de baignade offre une bonne alternative à la forte fréquentation des zones de lagon de grande sensibilité écologique et permettra d'accroître le potentiel de baignade avec des activités diversifiées et dans des conditions sécurisées. Les effets de ces aménagements peuvent être variables en fonction des sites. Ils sont directement liés à leur implantation du bassin, au traitement paysager du projet dans son ensemble (bassin et accès au bassin), à son emprise en mer et aux principes d'insertion retenus des bassins sur le rivage. Il est donc nécessaire de bien en étudier la faisabilité.

- Les perspectives en matière d'offre de baignade

Elles figurent dans le tableau joint en annexe ainsi qu'une analyse quant à la possibilité d'autoriser ces projets vis à vis du SAR SMVM.

Les projets nécessitant une inscription au SMVM seraient donc :

- le nouveau site proposée par la commune de Ste Rose, bassin de baignade à déplacer de la pointe corail vers la Pointe Lacroix (zone de coulée de lave de 1977),
- nouveau site pour la création d'un bassin de baignade à St Philippe (en cours d'expertise),
- la réhabilitation et le 2eme bassin de Boucan Canot, la création des bassins de St Denis et de La Possession.

Ces trois derniers sites sont situés dans une ZALM secteur qui permet :

"le développement de l'offre touristique passe nécessairement par la réalisation d'équipements et de projets sur les espaces littoraux. Ces projets sont destinés à renforcer l'attractivité touristique de La Réunion tout en répondant au besoin d'adaptation des projets aux seuils de capacité d'accueil des sites sensibles au plan écologique. A ce titre sont destinés à créer de véritables pôles touristiques (Trois Bassins, Petite Ile, Grands Bois, Bras Panon, St André Ste Suzanne ou St Paul sur le secteur des plages)".

3-2. Contexte, problématique et enjeux des écolodges

Le SAR précise que dans les secteurs où le SAR le permet les collectivités locales, et l'établissement public du parc national ont la possibilité de préciser dans les SCOT PLU et la charte du parc, les secteurs qui ont vocation à accueillir des hébergements,

- Le développement du tourisme dans certains espaces naturels

Le SAR mentionne que les documents d'urbanisme locaux (SCOT PLU) peuvent être également autorisés les structures d'hébergement dans les zones de continuité écologique. Des règles qui garantissent que ces constructions auront un impact écologique et paysager réduit notamment dans leur localisation et leur aspect accompagnent ce processus.

- Les sites d'accueil de constructions ou d'installations légères à vocation touristique tels que prévus dans la charte dans le cœur du parc national

Le cœur naturel offre un potentiel intéressant pour l'installation, sous certaines conditions, de structures nouvelles à vocation touristique, dont de nouveaux concepts d'hébergement (écolodges, écogîtes...) qui pourront faire l'objet d'appels à projet. Visant un concept innovant, tout en répondant à l'évolution de la demande des clientèles locales et extérieures, ces infrastructures pourraient constituer des interfaces avec les activités de découverte et de valorisation des patrimoines (fonction écotouristique, structure à thème, installation réversible...).

Considérant les caractéristiques des milieux naturels (souvent anthropisés et de moindre valeur écologique), l'existence de structures bâties (dans la plupart des cas) et d'accès carrossables, cinq zones potentielles ont été identifiées sur la carte des vocations : Maïdo, Dimitile, Bébou, Bélouve et le volcan. Pour chacune d'elle, il s'agit d'une enveloppe de localisation préférentielle, à l'intérieur de laquelle les implantations devront être finement étudiées.

Indépendamment de l'installation dans ces zones de nouveaux types d'hébergement, les gîtes de montagne public, du Piton des Neiges, de la Roche Écrite, de Bélouve et du Volcan pourront bénéficier d'une réhabilitation, voire d'une reconstruction.

3-3. Le transport et l'inscription du transport par câble au SAR

A ce jour, une étude réalisée pour la DEAL en 2012, a fait état d'une identification des sites pertinents pour développer des projets de transport par câble urbain :

- Saint-Denis – La Montagne
- Saint-François – Camélia
- Saint-Paul – Plateau Caillou
- Saint-Leu - Cilaos
- Etang Salé les Hauts – La Rivière – Le Tampon
- Saint-Joseph – Petite-Île – Le Tampon

La prise en compte de projets, au cas par cas, dans le cadre d'une modification de SAR reste dépendante d'études socio-économiques qui sont en cours ou restent à conduire.

3-4. Le stockage de carburant

L'implantation d'un nouvel opérateur nécessite l'identification d'un site de stockage de carburant. Cet équipement n'est pas identifié au SAR.

IV– LA PROCÉDURE DE MODIFICATION (voir déroulé en annexe 1)

4-1. Choix de la procédure

Compte tenu des évolutions envisagées, il vous est proposé de retenir la procédure de **modifications de SAR** (article L 4433-7 du CGCT) qui est possible suite à la loi Grenelle 2 portant Engagement National pour l'Environnement(ENE) :

«Le schéma d'aménagement régional peut être modifié par décret en Conseil d'État, à condition que la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du schéma.»

La modification ne doit **pas porter atteinte à l'économie générale** du document.

Les **Particularités de la procédure en secteur SMVM** (article L 4433-9 du CGCT) : « *Si la modification porte atteinte aux dispositions du chapitre du schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer, l'avis du représentant de l'État dans la région est également sollicité* ».

4-2. Les modalités de la procédure de modification

Le Président de Région conduit la procédure.

Pour des modifications situées à l'intérieur du **périmètre SMVM**, la proposition de modification devra avoir reçu **l'avis conforme de M. le Préfet**.

La durée de la procédure pour une modification du SAR peut être estimée à 10 mois pour la phase locale à laquelle il convient d'ajouter un temps à la fois variable et indéterminé pour l'examen de ladite modification par le Conseil d'Etat ainsi que pour la signature par les 4 ministères concernés et la parution du nouveau décret.

Dans le cadre de cette procédure, il est proposée d'associer des représentants du conseil régional, de l'Etat, du Département, des Communes, des chambres consulaires, le CESER, le CCEE, des EPCI, des organisations professionnelles, en vue de recueillir leur avis sur le projet de SAR modifié.

V- PROPOSITION

Aussi, il vous est proposé de :

a) lancer une étude portant sur les besoins nouveaux suite à l'approbation du Schéma d'Aménagement Régional

b) recourir à

- une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage pour la partie organisation, méthodologie et conduite de projet,
- un groupement pluridisciplinaires ayant les compétences technique, environnemental, juridique et économique.

Il est proposé de confier à la Commission Permanente de la Région l'approbation de ce programme d'études.

Le délai estimé de 10 mois pour conduire la phase locale de modification du SAR pourra être optimisé avec l'intervention de l'assistance en ordonnancement et pilotage.

Pour la préparation et le suivi de la phase nationale il sera recherché, comme cela a pu être fait précédemment, le concours du Conseil d'Etat au moyen de la désignation d'un pré-rapporteur pour sécuriser juridiquement le projet.

Je vous prie de bien vouloir :

- approuver la mise en modification du Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion,
- donner délégation à la Commission Permanente pour conduire la réflexion et les études nécessaires,
- m'autoriser à saisir le Préfet sur les modalités d'association de l'Etat quant aux modifications relatives au Schéma de Mise en Valeur de la Mer,
- m'autoriser à signer les actes administratifs correspondants conformément à la réglementation en vigueur.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président,

		Suivi COST	Typologie de travaux	SMVM (1)	ZALM	Avancement du projet technique
Sites existants	St Paul Boucan cannot	oui	Réhabilitation			Etudes techniques et règlementaires 2014 livraison, 2015
		oui	Création en continuité du bassin existant			Étude de faisabilité 2014
	St Pierre Grand Bois	oui	Réhabilitation			Pas de projet sur bassin
	Petite-Ile Grand Anse	oui	Réhabilitation			Programme à confirmer sur bassin
		oui	2eme bassin en terre			Pas de projet
	St Joseph Manapany	oui	Réhabilitation			Livrée en 09/2013
		oui	Extension			Etude de faisabilité extension
	St Philippe Baril	oui	Réhabilitation			Etudes techniques et règlementaires 2014 livraison, 2015
		extension				
Sites nouveaux	Ste Rose Coulée 1977 pointe Lacroix	oui	nouveau			
	Le Port littoral nord	oui	nouveau			Pas de projet
	St Denis	non	nouveau			Projet lié à la continuité route du littoral
	La Possession	non	nouveau			Projet lié à la continuité route du littoral
	St André	oui				Faisabilité de 2007 consultation pour MOE en 12/2013

Note (1) : Equipement "Bassin de Baignade"

Annexe 2 : Organigramme de la procédure de modification de SAR

1ère Délibération de l'assemblée plénière du CR
engager la modification
fixer les modalités de concertation

Élaboration du projet
Réunion des Personnes associées

Durée :
3 mois

2eme Délibération de l'assemblée plénière du CR
arrêter le projet de modification
Organiser l'enquête publique accompagnée des avis

Saisine des PPA pour avis 3 mois maxi
Saisine du Préfet 3 mois maxi (avis conforme si SMVM)
Saisine de la CDCEA en cas d'espace agricole (avis conforme)
Organisation de l'enquête publique mini 30 jours
Avis du commissaire enquêteur 30 jours
Préparation du rapport d'assemblée

Durée :
6 mois

3eme Délibération de l'assemblée plénière du CR
adopter le projet de modification prenant en compte
les avis et les observations de l'enquête publique

Durée
1 mois

Constitution du dossier de Saisine
du Préfet, du 1^{er} Ministre et du Conseil d'Etat

Approbation Nationale :
Avis du Conseil d'Etat
Ajustements éventuels
Circuit de signature des 4 Ministères concernés

Durée
variable
concernant
la phase
nationale